ÖSTERREICH, DIE SCHWEIZ UND DIE WIRTSCHAFTLICHE INTEGRATION EUROPAS

Gerhard Liener

6516

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549610_0021

ÖSTERREICH, DIE SCHWEIZ UND DIE WIRTSCHAFTLICHE INTEGRATION EUROPAS

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades einer

Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung)

der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

R. UNIV BIBLIOTHEEK LEIDEN

vorgelegt von

Gerhard Liener
aus Stuttgart

1960

Obmann: Prof. Dr. Hero Moeller

Referent: Prof. Dr. Woldemar Koch

Korreferent: Prof. Dr. Hero Moeller

Tag der mündlichen Prüfung: 29.1.1960

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	1
I. Teil: Die wirtschaftliche Integration Europas	6
I. Kapitel: Allgemeine Integrationsprobleme	6
1. Der freie Welthandel	6
A. Die Desintegration der Weltwirtschaft	6
B. Möglichkeiten der Wiederherstellung des Freihandels	9
2. Regionaler Freihandel durch Beseitigung der Handelsschranken	12
A. Güterwirtschaftliche Probleme	12
B. Währungspolitische Probleme	18
3. Regionale Wirtschaftsunion	25
A. Freizügigkeit der Faktoren	25
B. Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik	28
II. Kapitel: Integrationsbestrebungen in Europa	31
1. Was heisst "europäische wirtschaftliche Integration"?	31
2. Frühere Versuche einer europäischen Einigung	35
3. Integrationsbestrebungen nach dem zweiten Weltkrieg	37
4. Motive der Integrationsbestrebungen	4o
5. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	42

Seite

6. Der Plan einer europäischen Freihandelszone 46

A. Die allgemeinen Probleme 46
B. Abbau aller Handelsschranken innerhalb der Zone 5o
C. Ausweichklauseln 51
D. Handelsumlenkungen 52
E. Die Ursprungsfrage 54
F. Die Regelung des Wettbewerbs 55
G. Der europäische Agrarprotektionismus 58

7. Schlussfolgerungen 62

II. Teil: Die Kleinstaaten Österreich und die Schweiz und die europäischen Integrationsbestrebungen 66

I. Kapitel: Die allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Probleme der beiden Kleinstaaten 66

1. Kleinstaaten und wirtschaftliche Integration 66

2. Die Verpflichtung zur Neutralität 72

3. Konsequenzen des Neutralitätsstatus auf wirtschaftlichem Gebiet 74

II. Kapitel: Die wirtschaftliche Lage Österreichs 79

1. Die Gegebenheiten der Natur 79

2. Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft 8o

3. Die wirtschaftliche Struktur 86

A. Die Industrie 86
B. Die Landwirtschaft 99

Seite

C. Der Fremdenverkehr 1o5
D. Der Verkehr 1o7

4. Hauptprobleme der österreichischen Wirtschaft 11o

A. Kapitalmangel und geringe Produktivität 11o
B. Das Landwirtschaftsproblem 115
C. Die Struktur des Aussenhandels 117

5. Österreichs Wirtschaftspolitik nach 1945 122

6. Die Wettbewerbsfrage 124

7. Der österreichische Zolltarif 126

III. Kapitel: Die wirtschaftliche Lage der Schweiz 128

1. Die Gegebenheiten der Natur 128

2. Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft 13o

3. Die wirtschaftliche Struktur 136

A. Die Industrie 136
B. Die Landwirtschaft 145
C. Der Fremdenverkehr 15o
D. Der Verkehr 152

4. Die Landwirtschaft als Hauptproblem 155

5. Die Wohlstandsgrundlagen der Schweiz 16o

A. Kapitalreichtum und hohe Produktivität 16o
B. Der konvertible Schweizer Franken 164
C. Die Struktur des Aussenhandels 166
D. Der Kapitalexport der Schweiz 17o

6. Liberale Wirtschaftspolitik als Tradition 174

Seite

7. Die Wettbewerbsfrage 176

8. Der schweizerische Zolltarif 178

III. Teil: Österreich und die Schweiz vor der Entscheidung über ihre Haltung zur wirtschaftlichen Integration Europas - eine Gegenüberstellung 182

I. Kapitel: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen 182

1. Die geographische Lage in ihrer Bedeutung für die Wirtschaft 182

2. Die industrielle Struktur 184

3. Umstellungsprobleme und Kapitalversorgung 186

4. Das Agrarproblem 188

5. Der Aussenhandel 19o

6. Freizügigkeit von Kapital und Arbeit 193

7. Die wirtschaftliche Ausgangssituation der beiden Länder insgesamt 198

II. Kapitel: Bedingungen und Form der Mitarbeit bei der Integration im Urteil der beiden Länder 199

1. Österreichische Stimmen 199

2. Schweizer Stimmen 2o4

III. Kapitel: Ausblick auf die weitere Entwicklung 21o

1. Die Situation beim Scheitern des Freihandelszonenplanes 21o

2. Die kleine Freihandelszone von sieben Nicht-EWG-Ländern 215

Seite

Schlusswort 219

Literaturverzeichnis 221

Einleitung

Noch selten hat eine Aufgabenstellung der Wirtschaftspolitik ein so breites, weit über die Kreise von Nationalökonomen hinausgehendes Interesse gefunden wie die wirtschaftliche Integration Europas während der letzten zehn Jahre. Der Plan, die westeuropäischen Staaten zu einem einheitlichen Markt zusammenzufassen, hat in hohem Masse die Phantasie weiter Bevölkerungskreise dieser Länder angeregt und hat eine lebhafte Diskussion mit Widerspruch und Zustimmung aus den verschiedensten Motiven entstehen lassen. Das allgemeine Interesse an der europäischen Integration hat verschiedene Ursachen. Es ist nicht das erste Mal, dass der Versuch unternommen wird, die Länder des europäischen Kontinents zusammenzuschliessen, und der Ansatzpunkt für einen solchen Zusammenschluss wird auch nicht zum ersten Mal in gemeinsamen wirtschaftlichen Aktionen gesucht. In der Vergangenheit sind jedoch alle diese Bestrebungen in einem mehr oder weniger weit fortgeschrittenen Stadium gescheitert. Wir kennen aus der Geschichte eine ganze Reihe von Unternehmungen, in denen die Vereinigung Europas vorwiegend unter politischen Vorzeichen, und zwar mit der Absicht, ein vereinigtes Europa unter der Vorherrschaft eines Staates zustandezubringen, angestrebt wurde. Alle diese Unternehmungen konnten sich schliesslich gegen den Widerstand der übrigen Staaten nicht durchsetzen.

In unserer Zeit, die mit der Demokratie als Staatsform in Westeuropa die Gleichberechtigung der einzelnen Staaten als ein oberstes Gesetz anerkennt, bieten sich neue Möglichkeiten für eine Einigung Europas. Der Wunsch, die mit dem ersten Weltkrieg begonnene und in der Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre vollendete wirtschaftliche Desintegration wenigstens innerhalb Europas zu überwinden, wird von fast allen westeuropäischen Ländern geteilt.

Neben dieser Bereitschaft, auf wirtschaftlichem Gebiet zusammenzuarbeiten, begünstigen aber heute noch einige weitere Voraussetzungen die Vereinigung Europas. In der Vergangenheit hat sich nämlich gezeigt, dass gemeinsame wirtschaftliche Interessen allein für einen internationalen Zusammenschluss nicht genügen. Die trennende Kraft verschiedener politischer Zielsetzungen war jeweils stark genug, um jede Art des Zusammenschlusses zu verhindern. Die politischen Differenzen innerhalb Westeuropas sind aber heute entweder ganz verschwunden oder doch viel unbedeutender geworden. Die verheerenden Auswirkungen des zweiten Weltkrieges haben den europäischen Staaten die Notwendigkeit, ihre politische Zielsetzung auf einen Nenner zu bringen, um ähnliche Konflikte in der Zukunft zu vermeiden, deutlich vor Augen geführt. In erstaunlich kurzer Zeit konnten alte Gegensätze, wie sie z.B. zwischen Deutschland und Frankreich bestanden, überbrückt werden. Diese Entwicklung wurde durch die drohende Expansion des Kommunismus vom Osten her stark gefördert. Das Bewusstsein, man müsse wenigstens eine wirtschaftliche Einheit schaffen, um nicht zwischen den beiden Machtblöcken im Osten und im Westen zur Bedeutungslosigkeit herabzusinken, wuchs in Westeuropa von Jahr zu Jahr. Während dieses Bewusstsein zwar nicht in allen westeuropäischen Staaten das Streben nach einem politischen Zusammenschluss zu den Vereinigten Staaten von Europa als Fernziel geweckt hat, so ist es doch geeignet, manche politischen Bedenken gegen gemeinsame wirtschaftliche Lösungen in den Hintergrund treten zu lassen. Aus diesen Gründen sind die Erfolgschancen der heutigen Einigungsbestrebungen höher zu bewerten als diejenigen aller früheren Versuche, Europa zu einigen.

Bei der wirtschaftlichen Integration Europas sollen die Probleme und Wünsche kleiner Staaten ungeachtet ihres wirtschaftlichen oder politischen Gewichtes so weit wie nur möglich ebenso berücksichtigt werden wie diejenigen der grossen Staaten. Das fordert der Grund-

satz der Gleichberechtigung, auf dem sich dieses Europa aufbauen soll, Österreich und die Schweiz sind solche Kleinstaaten - wirtschaftlich in hohem Grade von Europa abhängig, politisch aber zur Wahrung einergewissen Unabhängigkeit verpflichtet. Aus dieser Situation ergeben sich durch die europäischen Integrationsbestrebungen für beide Staaten eine Reihe von Problemen. Für die Entscheidung dieser beiden Staaten über ihre Mitarbeit bei der Integration oder ihr Fernbleiben vom europäischen Markt können nicht allein wirtschaftliche Notwendigkeiten den Ausschlag geben. Aber wirtschaftliche Tatbestände werden in der Diskussion um die Integration auch von Politikern zur Begründung ihrer Argumentation verwendet. Wir wollen deshalb in dieser Arbeit die wirtschaftliche Situation der beiden Länder darstellen und die Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration auf die beiden Volkswirtschaften, soweit sie sich heute überblicken lassen, untersuchen. Wir haben dabei für unsere Untersuchung den Vergleich von Österreich und der Schweiz gewählt, weil zwar die geographische und politische Lage der beiden Länder im Hinblick auf die europäische Integration sehr ähnlich erscheint, ihre wirtschaftliche Lage und die Probleme, die sich daraus ergeben, aber ganz bedeutende Unterschiede aufweisen. Von Deutschland aus gesehen ist ausserdem unser Thema von besonderem Interesse. Sowohl Österreich als auch die Schweiz nehmen in unserem Aussenhandel einen hohen Rang ein, und in beiden Fällen ist der Umfang der deutschen Ausfuhr ganz beträchtlich grösser als unsere Einfuhr aus den beiden Ländern. Eine Diskriminierung der österreichischen und schweizerischen Ausfuhr als Folge der europäischen Integration könnte in diesen beiden Ländern Gegenmassnahmen auslösen und somit indirekt die deutsche Ausfuhr recht fühlbar beeinträchtigen. Allein schon aus diesem Grunde kann es uns nicht gleichgültig sein, welche Probleme die Bildung eines europäischen Marktes für diese beiden Handelspartner mit sich bringen wird.

Im ersten Teil der Arbeit wollen wir einige theoretische Probleme des regionalen Freihandels untersuchen und uns die Frage stellen, ob wir in jedem Falle eine Verbesserung der Güterversorgung einer Region von ihm erwarten konnen. Wir wollen uns auch fragen, welche Probleme des Zahlungsbilanzgleichgewichts durch regionalen Freihandel entstehen werden. Dann geben wir einen Abriss der Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen vor und nach dem zweiten Weltkrieg bis zu der heutigen Situation, wie sie sich nach dem Zustandekommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) darbietet. Es folgt ein kurzer Überblick über die Probleme einer europäischen Freihandelszone, die auch heute noch unter den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen die erfolgversprechendste Lösung für die Integration ganz Westeuropas darstellt. Im zweiten Teil gehen wir zunächst auf die allgemeinen Überlegungen ein, welche die Kleinstaaten anstellen müssen, wenn sich die Frage ihres wirtschaftlichen Anschlusses an grössere Staaten erhebt und schildern dann die politische Lage der neutralen Staaten Österreich und Schweiz, die bei diesen Überlegungen zu berücksichtigen ist. Daran anschliessend untersuchen wir die wirtschaftliche Situation der beiden Länder und zeigen die Probleme wirtschaftlicher Art auf, die sich im Zusammenhang mit der europäischen Integration ergeben. Der dritte Teil der Arbeit enthält einen Vergleich der wirtschaftlichen Ausgangslage Österreichs und der Schweiz. Wir wollen hier die wesentlichen Unterschiede in den wirtschaftlichen Tatbeständen einander gegenüberstellen und dadurch die unterschiedliche Stellung Österreichs und der Schweiz gegenüber der europäischen Integration, wie sie sich aus wirtschaftlichen Überlegungen ergibt, kennzeichnen. Schliesslich wollen wir dann einen Ausblick auf die Alternativlösungen geben, die nach der Berücksichtigung aller wirtschaftlichen Vorbedingungen bei der heutigen Situation in Westeuropa für Österreich und die Schweiz in Betracht kommen können.

Die vorliegende Arbeit wurde im September 1959 abgeschlossen. Kurz vor diesem Zeitpunkt bekam die wirtschaftliche Integration Europas, die seit dem Scheitern der Freihandelszonenverhandlungen stagnierte, durch die Bildung der sogenannten "Kleinen Freihandelszone" als Gegenblock zur EWG einen neuen Impuls. Bei beiden Blöcken scheint sich in jüngster Zeit wieder eine grössere Bereitschaft zu neuen Verhandlungen über die wirtschaftliche Integration ganz Westeuropas zu zeigen, möglicherweise doch in der Form der grossen Freihandelszone, da sonst die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas vor der Tür steht. Wann eine Übereinkunft zustande kommen wird, lässt sich heute allerdings noch nicht voraussagen.

I. Teil: Die wirtschaftliche Integration Europas

I. Kapitel: Allgemeine Integrationsprobleme

1. Der freie Welthandel

A. Die Desintegration der Weltwirtschaft

Wenn die Wirtschaftspolitiker in Europa seit einer Reihe von Jahren eine wirtschaftliche Integration der europäischen Länder anstreben, worunter wir zunächst die Herstellung des freien Handels zwischen diesen Ländern verstehen wollen, so sind sie offenbar der Ansicht, dass unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten der Freihandel in Europa gegenüber dem bisherigen Zustand mit seinen zahlreichen Beschränkungen des internationalen Handels gewisse Vorteile bietet. Das wirtschaftliche Motiv der Integrationsbestrebungen ist denn auch der Wunsch, das Sozialprodukt dieser Freihandelsregion zu steigern. Man betrachtet dabei den freien Handel als ein geeignetes Mittel, das eine solche Wirkung hervorbringen kann. Der freie Handel soll die Möglichkeit für eine weitere Arbeitsteilung über die nationalen Grenzen hinaus schaffen und damit den Wohlstand in der gesamten Region erhöhen. Das Ziel ist also eine allgemeine Steigerung des Wohlstands in der ganzen Region und nicht speziell nur in einigen Ländern, da ja, wie Haberler 1) betont, alle Teilnehmer am freien Handel profitieren können, und der Gewinn eines Landes aus dem freien Handel nicht den Verlust eines anderen Landes bedeuten muss.

Durch die Herstellung des Freihandels in Europa sollen die wirtschaftlichen Verhältnisse in diesem Gebiet an einen Zustand angenähert werden, der universell schon einmal bestanden hat und der in

---

1) Gottfried Haberler, The Theory of International Trade, London-Edinburgh-Glasgow 1950, S. 225

einem Prozess, den wir die Desintegration der Weltwirtschaft nennen wollen, zerstört worden war. Unter diesem Zustand der integrierten Weltwirtschaft verstehen wir die weltweite Arbeitsteilung und die daraus resultierenden internationalen Handelsströme, die sich unter dem Zeichen des Freihandels Ende des 18. Jahrhunderts, durch das 19. Jahrhundert bis zum ersten Weltkrieg gebildet hatten. Es bestand ein multilateraler Handel, möglich gemacht durch die Goldwährung als ein alle Länder verbindendes Zahlungssystem. Internationale Kapitaltransaktionen konnten unbehindert durchgeführt werden und Menschen konnten sich dort ansiedeln, wo ihnen die Lebens- und Arbeitsbedingungen am günstigsten erschienen. Zusammen mit den Notenbanken sorgten die Regierungen lediglich dafür, dass der berühmte Goldautomatismus funktionierte, denn dieser war ja nur so lange ein Automatismus, als sich Regierungen und Notenbanken an seine Spielregeln hielten. Darüberhinaus griff der Staat kaum in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte ein. Zwar zeigten sich die ersten protektionistischen Regungen schon in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Man kann die damals ergriffenen Massnahmen aber noch als marktkonform bezeichnen, und gegenüber den späteren quantitativen Eingriffen fallen sie kaum ins Gewicht.

Der erste Weltkrieg brachte schliesslich den Anfang vom Ende dieser integrierten Weltwirtschaft. "Wenn die wirtschaftlichen Krisen und Depressionen mit Recht als Wegbereiter des Protektionismus gelten, so sind dagegen die Kriege wahre Totengräber des Freihandels. Mehr als irgendein anderes Ereignis hat der erste Weltkrieg dem europäischen Protektionismus neuen Auftrieb gegeben, vor allem aber eine neue Begründung und Rechtfertigung". 2)

---

2) Alfred Bosshardt, Die Schweiz im Kampf mit dem Protektionismus der Grossmächte, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St.Gallen 1945, S. 187

Der Freihandel bewirkte, dass die Güter dort produziert wurden, wo die günstigsten Produktionsbedingungen gegeben waren. Diese Güter konnten ja dann unbehindert gegeneinander ausgetauscht werden. Der Ausbruch des ersten Weltkrieges zeigte nun plötzlich, wie gefährlich es sein konnte, mit der Versorgung von lebensnotwendigen Gütern vom Ausland abhängig zu sein. Die wirtschaftliche Integration war der politischen weit vorausgeeilt. Der erste Weltkrieg zerstörte die Illusion, wirtschaftliche Bindungen liessen die Völker der Welt zu einer Gemeinschaft zusammenwachsen und verhinderten kriegerische Auseinandersetzungen. 3)

Während des ersten Weltkrieges, der viele Handelsbeziehungen unterbrach, entstanden in vielen Ländern neue Industriezweige, wodurch die Produktionsstruktur der Welt stark verändert wurde. Nach Ende des Krieges konnten oder wollten die Staaten diese neuen Wirtschaftszweige nicht ungeschützt sich selbst überlassen, da sie nicht nach Standorts- sondern nach Autarkiegesichtspunkten aufgebaut worden und deshalb in vielen Fällen nicht wettbewerbsfähig waren. Die Rückkehr zum Goldstandard schlug fehl, da sich die Regierungen jetzt nicht mehr an die Spielregeln hielten. Die USA, durch den Krieg zum grossen Gläubiger Europas geworden, zogen mehr und mehr Gold an sich, während sie sich gleichzeitig mit einer hohen Schutzmauer gegen Wareneinfuhren umgaben. In Europa stiftete die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands, das seine Reparationen bezahlen musste, was nur durch Deflation im Innern und einen hohen Aussenhandelsüberschuss möglich war, beträchtliche Unruhe.

Die weltweite Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre führte die Auflösungserscheinungen schliesslich zum Ende. Der gesamte Aussenhandel und der internationale Zahlungsverkehr wurden von den Regierungen

---

3) Alfred Bosshardt, a.a.O., S. 188 und 189

einer quantitativen Kontrolle unterworfen und jede einzelne Transaktion von amtlichen Genehmigungen abhängig gemacht. Die Devisenzwangswirtschaft, die von Deutschland ihren Ausgang nahm, setzte der freien Austauschbarkeit der Währungen ein Ende, machte einen bilateralen Aussenhandel erforderlich und schränkte dadurch die internationale Arbeitsteilung stark ein. Der Grundsatz der Meistbegünstigung wurde in vielen Handelsverträgen durchbrochen; an seine Stelle rückten Vorzugsbehandlung und Diskriminierung, Warenkontingente regelten nunmehr den internationalen Warenverkehr mengenmässig bis ins einzelne, sodass den Zollsystemen nur noch sekundäre Bedeutung zukam.

Alle diese Massnahmen und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen meinen wir, wenn wir von der Desintegration der Weltwirtschaft sprechen. Wir wollen es hier bei diesen wenigen Hinweisen bewenden lassen. Der Vergleich der Zahlen des Welthandels vor und nach der Weltwirtschaftskrise spricht eine deutliche Sprache und zeigt, welchen Schaden die Auflösung des weltwirtschaftlichen Systems angerichtet hat. 4)

B. Möglichkeiten der Wiederherstellung des Freihandels

Noch vor Ende des zweiten Weltkrieges begannen sich die Kräfte zu regen, welche die integrierte Weltwirtschaft wiederherstellen wollten. Im Jahre 1944 wurden im Abkommen von Bretton Woods der Internationale Währungsfonds mit dem Ziel der Wiederherstellung der Konvertibilität der Währungen und die Weltbank, die internationale Kapitaltransaktionen

4) Der Wert des Weltaussenhandels betrug im Jahre 1929 284,1 Mrd. RM. In den folgenden Jahren schrumpfte er immer mehr bis zu einem Betrag von 95,9 Mrd. RM in 1934.
(Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland)

ermöglichen sollte, solange dieses Ziel noch nicht erreicht ist, gegründet. Aber der Versuch, den weltweiten freien Handel wiederherzustellen, scheiterte. Die Welthandels-Charta der Vereinten Nationen wurde zwar von 54 Staaten unterzeichnet, jedoch später von den Parlamenten nicht ratifiziert und trat deshalb nie in Kraft. Lediglich das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) mit seinem verhältnismässig bescheidenen Ziel, auf Zollsenkungen hinzuwirken und das Prinzip der Meistbegünstigung wieder zur Geltung zu bringen, fand die Zustimmung und Mitarbeit von heute rund 40 Staaten.

Der zweite Weltkrieg hatte ganz neue politische und auch wirtschaftliche Kräfteverhältnisse geschaffen. In den Jahren nach seinem Ende trat der politische Antagonismus zwischen der östlichen und der westlichen Hälfte der Welt immer deutlicher zutage, und die Hoffnung, diesen Gegensatz überbrücken und eine einheitliche Weltwirtschaft wiederherstellen zu können, ist heute geringer denn je. Die Unterschiede der beiden ökonomischen Systeme und ihrer wirtschaftspolitischen Methoden und Ziele sind zu gross. Eine dauerhafte wirtschaftliche Integration ohne ein bestimmtes Mass an politischer Zusammenarbeit ist aber nicht möglich. 5) Teillösungen für bestimmte Gebiete, in denen diese Voraussetzung erfüllt ist, liegen deshalb heute viel näher. Ein solches Gebiet ist Westeuropa.

Durch den zweiten Weltkrieg hatte Europas politische Bedeutung in der Welt sehr gelitten und die Kriegszerstörungen hatten seiner Wirtschaft grosse

---

5) Dazu A. Bosshardt, a.a.O., S. 188/189: Der Freihandel habe Europa den Frieden nicht gebracht, wie das die Freihändler erwartet hatten. "Uns heutigen erscheint umgekehrt der politische Pazifierung Europas als die conditio sine qua non einer Reaktivierung der freihändlerischen Wirtschaftspolitik".

Schäden zugefügt. Ausserhalb Europas waren zwei Grossmächte entstanden, die an politischem wie an wirtschaftlichem Gewicht überlegen waren. Diese Machtverteilung hat in den letzten Jahren den europäischen Staaten die Notwendigkeit einer politischen Zusammenarbeit aus Gründen der Selbsterhaltung deutlich vor Augen geführt. Kriegerische Auseinandersetzungen zwischen westeuropäischen Staaten erscheinen in der Zukunft unwahrscheinlich; sie kämen einer Selbstvernichtung Europas gleich. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist deshalb in Europa vorhanden und die Voraussetzungen für eine Wiederherstellung des freien Handels wenigstens innerhalb dieser Region sind so von der politischen Seite her günstig.

Die Frage, welche speziellen Probleme ein regionaler Freihandel aufwirft und ob Europa als Freihandelsregion wirtschaftlich günstig zu beurteilen ist, werden wir später behandeln. Hier wollen wir dazu nur noch eines bemerken. Im Laufe dieses Jahrhunderts haben sich neben Europa zwei neue industrielle Ballungszentren gebildet, zuerst in den Vereinigten Staaten von Amerika, dann in der Sowjetunion. Diese beiden Ballungs- oder Gravitationszentren (Predöhl) mit ihren Randgebieten fallen grob gesehen als einheitliche Wirtschaftsgebiete mit einheitlichen Staatsgebieten zusammen, d.h. es gibt nur eine Währung und eine Wirtschaftspolitik innerhalb dieser einheitlichen Marktgebiete. Europa als drittes wirtschaftliches Zentrum ist dagegen durch eine grosse Anzahl von Staatsgrenzen in viele kleine Gebiete mit autonomer Wirtschaftspolitik aufgeteilt. Würde man die Zölle, die den unsere Staatsgrenzen überschreitenden Warenverkehr belasten, als Transportkosten betrachten, dann lägen die europäischen Länder nicht dicht beisammen, sondern weit über die ganze Erde verstreut. Schon aus diesem Grunde erscheint uns eine Beseitigung der Handelsschranken innerhalb Europas vernünftig.

Noch eine weitere Frage haben wir bis jetzt offengelassen. Genügt denn die Wiederherstellung des

freien Handels, un die Desintegration der Weltwirtschaft rückgängig zu machen? Die Regierungen verhalten sich heute nicht mehr wirtschaftspolitisch neutral wie vor 1914. Mehr noch als die Handelsschranken zerreisst die autonome Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten die Einheit der Weltwirtschaft. Man darf deshalb nicht erwarten, dass sich bei einer blossen Beseitigung der Handelsschranken der Zustand der Zeit vor dem ersten Weltkrieg wiedereinstellt. Eine Rückkehr zur wirtschaftspolitischen Inaktivität der Regierungen wollen wir uns aber heute gar nicht mehr wünschen. Wenn wir demnach Freihandelsbedingungen herstellen wollen, müssen wir gleichzeitig für eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik der am Freihandel beteiligten Staaten sorgen. An dieser Aufgabe scheiterten viele Bemühungen um eine universelle Integration. Universell, auch wenn man dieses Wort nur auf die westliche Welt bezieht, scheint uns dieses Problem heute nicht lösbar. Das Ziel einer regionalen Integration in Europa ist wohl eher erreichbar, da es sich hier um Länder handelt, deren wirtschaftliche Entwicklungsstufe und politische Struktur immerhin ähnlich sind, und da ausserdem, wie schon bemerkt, auch politische Einigungsbestrebungen vorhanden sind. 6)

2. Regionaler Freihandel durch Beseitigung der Handelsschranken

A. Güterwirtschaftliche Probleme

Wir sind nunmehr zu dem Schluss gekommen, dass es sich bei der Hoffnung auf die Wiederherstellung eines universellen Freihandels und der Weltwirtschaft der Jahrhundertwende um kaum mehr als eine Illusion handelt. Einige Nationalökonomen, wie z.B. Röpke und Haberler, halten allerdings an der Ansicht fest, eine regionale Integration sei eher ein Rückschritt. Sie bedeute nämlich nicht einen Schritt auf dem Wege

6) Vgl. zu der Frage universelle oder regionale Integration Rolf Sannwald/Jacques Stohler, Wirtschaftliche Integration, Basel-Tübingen 1958, S.33 ff.

zurück zur integrierten Weltwirtschaft, sondern sei ein Hindernis für die universelle Integration.

Wir wollen uns nun zunächst die Frage stellen, welche güterwirtschaftlichen Veränderungen die Herstellung des Freihandels in einer beliebigen Region hervorrufen wird. Jacob Viner 7) hat am Modell einer Zollunion theoretische Untersuchungen über die güterwirtschaftlichen Probleme des regionalen Freihandels vorgenommen. Er kommt damit als erster zu allgemeinen theoretischen Aussagen über diesen Problemkreis, die uns über die zu erwartenden güterwirtschaftlichen Veränderungen Aufschluss geben können. Als wichtigste Auswirkungen regionaler Zusammenschlüsse nennt er den "trade-creating effect" (Handelsschaffung), den "trade-diverting effect" (Handelsverlagerung), die Veränderung in den Produktionskosten als Folge der Spezialisierung der einzelnen Länder und den Einfluss auf die "terms of trade".

Den "trade-creating effect" charakterisiert Viner folgendermassen: Wenn in einem Gebiet der freie Handel hergestellt wird, so werden zwischen den Mitgliedsländern neue Handelsströme entstehen. Ein Gut X etwa, dessen Preis in einem Land A niedriger ist als in Land B, konnte bisher nur deshalb nicht von A nach B exportiert werden, weil der von B erhobene Zoll höher als die Preisdifferenz war. Fällt dieser Zoll nun weg, so wird B die Produktion von X einstellen und dieses Gut nun aus A importieren. In umgekehrter Richtung entstehen ebenfalls solche neuen Handelsströme. Dieser neu geschaffene Handel gilt deshalb als vorteilhaft, weil angenommen wird, dass er die Produktion an Orte mit niedrigeren Produktionskosten verlagert und den Handel mit dritten, ausserhalb der Region stehenden Ländern, nicht berührt.

---

7) Jacob Viner, The Customs Union Issue, New York-London 1950

Der "trade-diverting effect" beeinflusst jedoch den Handel mit solchen dritten Ländern. Ein Gut Y etwa wurde von einem Mitgliedsland A bisher aus einem dritten Nicht-Mitgliedsland C importiert, da C das Gut Y zu einem niedrigeren Preis plus dem von A erhobenen Zoll anbieten konnte als alle Länder der neuen Freihandelsregion. Fällt nun der Zoll in A für die Mitgliedsländer weg, so wird A das Gut Y aus dem Mitgliedsland B importieren, falls der Zoll höher ist als die Preisdifferenz von Y zwischen B und C. Wenn das bedeutet, dass dadurch die Produktion von Y an einen Ort innerhalb des Freihandelsgebietes verlagert wird, an dem seine Produktionskosten höher sind als am früheren Bezugsort, so wird dieser verlagerte Handel als unvorteilhaft betrachtet.

Diese beiden Ergebnisse werden etwas modifiziert, wenn wir in unsere Betrachtungen die Möglichkeit einbeziehen, dass durch eine steigende Stückzahl des an einem Ort hergestellten Gutes die Durchschnittskosten sinken können. Das Bestreben eines Betriebes ist ja, mit optimalen Kosten, d.h. im Durchschnittskostenminimum, zu produzieren. Diese günstige Lage kann allerdings häufig erst bei einer ziemlich grossen Stückzahl, bei der sog. Massenproduktion, erreicht werden. In Ländern mit kleinem Absatzmarkt ist aber eine solche Massenproduktion, und deshalb eine Produktion zu optimalen Kosten, vielfach gar nicht möglich. Eine auch nur regionale Integration würde den Markt so erweitern, dass man in vielen Betrieben, vielleicht in ganzen Industriezweigen, mit Kostendegression rechnen könnte. Bewirkt eine Handelsschaffung sinkende Durchschnittskosten am neuen Produktionsort, so steigert sich der Vorteil des neu geschaffenen Handels weiter. Bei Handelsverlagerung wird es darauf ankommen, ob der Handel von Orten, in denen bisher im Kostenoptimum produziert wurd, abgelenkt wird, und ob sie eine Kostendegression am neuen Produktionsort herbeiführt. Die Produktionskostendifferenz könnte also vergrössert

oder verkleinert werden. 8)

Viner ist der Ansicht, dass diese Veränderungen in den Produktionskosten im allgemeinen zu hoch eingeschätzt werden. Er führt dazu die Tatsache an, dass sich viele Klein- und Mittelbetriebe auch neben Riesenbetrieben in grossen Ländern behaupten können, und dass es vielen Mittelbetrieben in kleinen Ländern wie der Schweiz, Schweden, Dänemark und Belgien gelungen sei, mit optimalen Kosten konkurrenzfähig zu produzieren. Die erwartete Kostensenkung komme erst dann richtig zum Zug, wenn die Produktionsfaktoren frei beweglich seien. 9) Wir kommen später noch auf diesen Punkt zurück.

Eine Zollunion einiger Länder hat auch einen Einfluss auf die "terms of trade". Die terms of trade werden sich je mehr zugunsten der Union verändern, desto grösser der Anteil der Unionsländer am Welthandel ist. Das gilt vor allem für Waren, die vor dem Zusammenschluss aus dritten Ländern importiert wurden, deren Produktion dann aber durch die handelsverlagernde Wirkung teilweise in das Gebiet der Zollunion verlegt worden ist. Die Importnachfrage nach diesen Waren geht zurück, wodurch vermutlich auch ihre Preise in Drittländern sinken. Es ist ferner wahrscheinlich, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach Waren aus dritten Ländern in der Union grösser wird je grösser das Wirtschaftsgebiet der Union ist, während gleichzeitig die Preiselastizität der Nachfrage in Drittländern nach Unionswaren geringer wird. Daraus ergibt sich, dass die Zollunion eher die Möglichkeit hat als ein einzelnes Land, ihre terms of trade durch einseitige Zollerhöhungen zu verbessern. 10)

---

8) Vgl. R. Sannwald/J. Stohler, a.a.O., S.59

9) J. Viner, a.a.O., S. 45/46

10) Jacob Viner, The Customs Union Issue, a.a.O., S.55. Auf S.57 u. 70 legt Viner dar, dass solche Überlegungen auch eines der Motive für die Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 geg.den Widerstand der Freihändler gewesen waren.

Auch in Zollverhandlungen ist die Union stärker, als es ihre Mitglieder einzeln sein könnten. 11)

Diese Auswirkungen des regionalen Freihandels leitet Viner aus einem sehr vereinfachten Modell ab, gegen das Meade 12) einige Einwände geltend macht. Viner setzt bei seiner Theorie, die ihn zu den trade-creating effects, den trade-diverting effects und zu ihrer Beurteilung als vorteilhafte oder unvorteilhafte Auswirkungen führt, stillschweigend voraus, dass die Nachfrageelastizität gleich null und die Angebotselastizität gleich unendlich ist. Lässt man die erste unwirkliche Voraussetzung fallen, dann wird die Frage, wann und in welchem Masse eine Handelsverlagerung als schädlich zu betrachten ist, schon wesentlich schwieriger. Wir nehmen jetzt an, dass nach der Schaffung einer Freihandelszone eine Ware X von einem Zonenland A aus einem zweiten Zonenland B, statt wie bisher aus einem Drittland C, bezogen wird, weil der Preis von X nach der Beseitigung des Zolles in B jetzt niedriger ist als in C, und dass dadurch die Produktion derjenigen Menge von X, die für A bestimmt war, von C nach B verlagert wird, obwohl die Produktionskosten in B höher sind als in C. Das wäre also einer der Fälle einer Handelsverlagerung, wie Viner sie kennzeichnet. Ist nun die Preiselastizität der Nachfrage nach X in Land A grösser als null, dann wird die Nachfrage nach X in A infolge des gesunkenen Preises zunehmen und somit der Konsum des Gutes X steigen. Die Mehrproduktion von X in B wird grösser sein als die vorher von C nach A gelieferte Menge von X. Den höheren Produktionskosten von X steht nun ein erhöhter Konsum von X gegenüber, und ein Urteil über die vorteilhafte oder nachteilige Bedeutung der Handelsverlagerung kann nicht mehr so eindeutig gefällt werden wie im Viner'schen Modellfall. Im Fall des

---

11) Vgl. zur Frage der terms of trade auch: Tibor Scitovsky, Economic Theory and Western European Integration, London 1958, S. 70 ff.

12) James Edward Meade, The Theory of Customs Unions, Amsterdam 1955

neugeschaffenen Handels kann dieser Effekt natürlich ebenfalls auftreten.

Die Annahme, dass die Angebotselastizität kleiner als unendlich ist, macht unseren Fall noch komplizierter. Die erhöhte Einfuhr einer Ware aus einem Unionsland hat nun zur Folge, dass von dieser Ware weniger als zuvor in dritte Länder exportiert wird, d.h. der Export dieses Landes wird verlagert. Wir kommen auf diese Weise zu denselben Effekten wie Viner, aber auf der Ausfuhrseite, und mit der anderen Fragestellung: In welcher Weise verändert eine Zollunion die Konsumverhältnisse. Viner hatte nur die Güterproduktion betrachtet.

Je näher wir das Modell der Realität bringen, desto mehr wächst die Schwierigkeit, die Zollunion vom freihändlerischen Standpunkt aus positiv oder negativ zu beurteilen. Auch Viner, der einen freien Welthandel befürwortet, der aber nach seinen theoretischen Schlüssen einer Zollunion gegenüber eher negativ eingestellt ist, sagt: "Customs Unions are, from the free-trade point of view, neither necessarily good nor necessarily bad". 13) Generelle Aussagen kann man tatsächlich nur ganz wenige machen. Bei der Bewertung einer realen Zollunion müssen deshalb auch die realen Tatbestände herangezogen werden.

Es gibt nur ganz wenige generelle Kriterien, nach denen der Freihandel den allgemeinen Wohlstand innerhalb der Region steigern wird. Die wichtigsten wollen wir hier nennen. Eine Wohlstandssteigerung ist umso mehr zu erwarten:

1. Je grösser das Wirtschaftsgebiet der Freihandelsregion, und je ähnlicher (substitutiv) die Wirtschaftsstruktur der Mitgliedsländer in der Ausgangssituation und potentiell komplementär auf lange Sicht ist. Die zu beseitigenden Zölle

---

13) Jacob Viner, a.a.O, S. 52

zwischen den zukünftigen Partnern müssten also ziemlich hoch sein.

2. Je niedriger die Importzölle dritter Länder, und

3. Je zahlreicher die Möglichkeiten sind, durch neu entstehenden Handel zwischen den Mitgliedsländern zu Massenproduktion bei Kostendegression an Orten innerhalb der Region zu gelangen.

In jedem Fall werden wir einen regionalen Freihandel nur als die zweitbeste Lösung bezeichnen können. Ein universeller Freihandel wäre sicherlich die beste Lösung in unserem Sinne, da ja auch die Handelsschranken rund um unsere Freihandelsregion noch Hemmnisse einer weltweiten Arbeitsteilung darstellen. Wir schliessen uns aber Meade an, der feststellt: "But while this is a logical conclusion from our analysis, it is not, of course, a condemnation of smaller economic unions, since the political conditions may not exist for obtaining any far-reaching action on the more universal scale". 14)

B. Währungspolitische Probleme

Die Aufhebung der Handelsschranken innerhalb einer Region stellt uns aber auch vor schwierige währungspolitische Probleme. Seit die Goldwährung abgeschafft worden war, bildeten ja Restriktionen des Aussenhandels und des internationalen Zahlungsverkehrs eines des wichtigsten Instrumente, mit denen die einzelnen Regierungen ihre Zahlungsbilanzen zum Ausgleich brachten. Die bedeutendsten Ziele der nationalen Wirtschaftspolitik sind inzwischen die Erhaltung oder die Herstellung der Vollbeschäftigung und die Stabilerhaltung des Geldwertes geworden, sodass man von den Regierungen eine Deflations- oder Inflationspolitik je nach Lage der Zahlungsbilanz nicht erwarten kann. Wir müssen uns nun die Frage stellen, ob eine Verbindung dieser beiden Ziele mit einem regionalen Freihandel, speziell in Westeuropa, und einem

14) J.E. Meade, The Theory of Customs Unions, a.a.O., S. 114

Zahlungsbilanzgleichgewicht überhaupt möglich ist.

Es ist zwar nicht notwenig, dass die Zahlungsbilanz jedes Mitgliedslandes gegenüber der Zone ausgeglichen ist, Aber die globalen Zahlungsbilanzen der einzelnen Länder müssen im Gleichgewicht sein, sonst ist es nicht möglich, den regionalen Freihandel aufrechtzuerhalten, Meade hat dieses Problem systematisch untersucht und kommt zu fünf Methoden, mit denen ein solches Gleichgewicht hergestellt werden kann, 15)

Direkte Kontrollen gehören zu diesen Methoden, Ausschliesslich Drittländern gegenüber angewandt wären sie allerdings häufig unwirksam, Die Waren, deren Einfuhr beschränkt werden soll, würden ihren Weg über ein Zonenland nehmen und selbst wenn die Zollgrenzen für Waren aus Drittländern auch innerhalb der Zone erhalten blieben, könnte man nicht verhindern, dass die betreffenden Waren durch Zonenwaren substituiert werden und so der Handel doch umgelenkt wird, Nur wenn alle Zonenländer ein Defizit gegenüber Drittländern hätten und deshalb die Einfuhr von Waren aus Drittländern beschränken würden, wäre diese Methode wirksam, Direkte Kontrollen des Handels- und Zahlungsverkehrs zwischen Zonenländern sind natürlich ein geeignetes Mittel, aber die sollen ja gerade abgebaut werden, Allein schon die Möglichkeit, solche Kontrollen unter bestimmten Bedingungen wieder einzuführen, würde die erwünschten Vorteile des Freihandels teilweise gar nicht zum Zug kommen lassen,

Der Mechanismus der Goldwährung ist ein zweites Mittel, um ein globales Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen herzustellen, Das würde jedoch bedeuten, dass die Regierungen ihre interne Wirtschaftspolitik nur an der Zahlungsbilanz ausrichten müssten, ohne Rücksicht insbesondere auf die Beschäftigungslage und den Geldwert im Innern, Wir haben schon an

15) J,E, Meade, The Balance-of-Payments Problems of a European Free-Trade Area, in: The Economic Journal 1957, S, 379 ff,

anderer Stelle bemerkt, dass wir ein solches Verhalten nicht für wünschenswert halten. Es wäre heute in Westeuropa rein aus politischen Gründen gar nicht möglich. 16)

Eine Lösung der akuten Zahlungsbilanzprobleme, wenngleich keine Dauerlösung, würde uns die Methode der Reservenerhöhung bringen. Die Überschussländer des Freihandelsgebiets müssten den Defizitländern zur Überbrückung vorübergehender Zahlungsbilanzschwierigkeiten einen Teil ihrer Liquiditätsreserven zur Verfügung stellen. Das war ja der Grundgedanke der EZU, die den multilateralen Zahlungsverkehr in Europa wiederhergestellt hat und damit auch einen multilateralen Handel ermöglichte. Allerdings hatte die automatische Kreditgewährung im Rahmen der EZU manche Nachteile. Die Erfahrungen mit ihr zeigen deutlich, dass die Übertragung von Reserven allein, besonders wenn sie auch noch automatisch erfolgt, zur Herstellung eines globalen Zahlungsbilanzgleichgewichts auf die Dauer nicht genügt. Im Europäischen Währungsabkommen, das die EZU Ende 1958 ablöste, heisst es denn auch, dass keine Kredite über mehr als zwei Jahre gegeben werden dürfen und dass die Gewährung von Krediten davon abhängt, inwiefern die finanz- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen der Organisation von dem kreditempfangenden Land befolgt werden. Auf diese Weise will man verhindern, dass sich etwa manche Länder ihre strukturellen Defizite dauernd von Überschussländern finanzieren lassen, ohne den Versuch zu machen, das strukturelle Ungleichgewicht auf andere Weise zu beseitigen. Mit diesem Druckmittel will man also der grossen Problematik eines Zahlungs-

16) "Governments are nowadays so wedded (and, in my opinion, rightly so wedded) to the idea that it is one of their duties to preserve full employment that the probable outcome of this solution would in fact be the breakdown of the free-trade -area arrangements", J.E. Meade, The Balance-of -Payments Problems ..., a.a.O., S. 385

systems mit konvertiblen Währungen und fixen Wechselkursen beikommen. Ein solches Zahlungssystem bietet im Grunde die gleichen Voraussetzungen wie die Goldwährung. Aber der Ausgleichsmechanismus fehlt, da die Regierungen heute von der Möglichkeit Gebrauch machen, Gold- oder Devisenzuflüsse zu neutralisieren, um eine Inflation zu verhindern, und da sie bei Abflüssen keine Deflationspolitik betreiben, um die Beschäftigung in ihrem Land nicht zu verringern. Wenn wir nun noch Freihandel einführen, dann haben wir in einem solchen System keinen Ausgleichsfaktor: die Wirtschaftspolitik ist autonom, die Wechselkurse sind unbeweglich und die Währungen sind frei austauschbar. Die Herstellung der Konvertibilität der Währungen ist aber eines der Ziele der europäischen Integrationsbestrebungen. 17) An diesem Faktor kön-

17) Röpke bezeichnet die freie Konvertierbarkeit der Währungen sogar als eine unabdingbare Voraussetzung der Integration. Im übrigen habe man sie entweder ganz oder gar nicht. "Wird sie nicht erfüllt, d.h. gibt es keine Zahlungsgemeinschaft ... international durch freie Konvertierbarkeit der Währungen (wenn möglich zu stabilen Kursen), so gibt es keine wirtschaftliche Integration ..." Wilhelm Röpke, Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957, S. 496.

Ende 1958 stellten folgende westeuropäischen Länder die de-iure Ausländerkonvertibilität ihrer Währungen wieder her: Belgien/Luxemburg, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz und kurz darauf auch Österreich. Die Schweiz hat als einziges europäisches Land jetzt eine vollkommen konvertible Währung, da sie die Inländerkonvertibilität nie aufgegeben hatte.

ren wir also nichts ändern.

Sollen die Wechselkurse stabil bleiben, dann wird die autonome Wirtschaftspolitik der Zonenstaaten in Frage gestellt. Die Integration könnte in diesem Fall nicht bei einem gemeinsamen Markt stehenbleiben, sondern die wirtschaftspolitischen, vor allem die fiskal- und kreditpolitischen, Massnahmen der Teilnehmerstaaten müssten koordiniert werden. Diese Koordinierung müsste wesentlich weiter gehen, als die bisherige Zusammenarbeit im Rahmen der OEEC. Supranationale Institutionen hätten eine Reihe von wirtschaftspolitischen Funktionen zu übernehmen oder mindestens die nationale Wirtschaftspolitik mit einem Einspruchsrecht zu kontrollieren, was einem teilweisen Souveränitätsverzicht der Partnerstaaten gleichkäme. Unter den genannten währungspolitischen Voraussetzungen kann man Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner Länder, die von neuem Handelsrestriktionen notwendig machen und damit den Freihandel wieder zerstören würden, nur auf diese Weise vermeiden. Die logische Konsequenz einer solchen Entwicklung ist schliesslich die gemeinsame Währung, die allerdings vom politischen Standpunkt aus utopisch erscheint. Die wirtschaftlichen Probleme einer gemeinsamen Währung unterscheiden sich nicht von denjenigen einer voll konvertiblen Währung mit stabilen Wechselkursen. Ein Unterschied besteht jedoch darin, dass die Voraussetzung für den Bestand eines solchen Zahlungssystems, nämlich eine einheitliche Währungs- und Konjunkturpolitik, im ersten Fall zwangsläufig erfüllt ist, während im zweiten Fall der Zwang zu einer Koordinierung nicht gegeben ist. Die autonome Wirtschaftspolitik der Partnerstaaten kann jederzeit zu Zahlungsbilanzungleichgewichten führen, sodass schliesslich die Wechselkurse geändert oder die Konvertibilität aufgehoben werden müssen. Eine gemeinsame Währung ist also leichter zu handhaben, und ihr Bestand erscheint weit gesicherter als der eines Zahlungssystems mit Konvertibilität und stabilen Wechselkursen. 18) Einer Einheitswährung für verschiedene

18) Vgl. J.E. Meade, Problems of Economic Union, London 1953, S. 39 ff und

Staaten stehen aber in der Realität so viele Hindernisse politischer und psychologischer Art im Wege, dass man sie bei der Bildung einer Wirtschaftsunion höchstens als letzten Schritt, wahrscheinlich erst gleichzeitig mit einem politischen Zusammenschluss, in Betracht ziehen kann.

So kommen wir schliesslich zu der Methode der flexiblen Wechselkurse, die wohl am ehesten praktisch realisierbar ist. Diese Methode weist im Vergleich mit den vorher genannten einige Vorteile auf. Sie würde den Regierungen der Partnerstaaten die Fortführung einer autonomen, d.h. ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Situation in den Partnerstaaten betriebenen, Wirtschaftspolitik eher gestatten. Die Abwertung der Währung um einen bestimmten Prozentsatz wäre wesentlich einfacher als eine entsprechende Senkung des gesamten Preisniveaus eines Landes. Die Kursanpassung eines Defizitlandes würde wahrscheinlich auch die Erhöhung seiner Arbeitslosigkeit verhindern, die bei einer Deflationspolitik eintreten könnte. Vor allem zu Beginn des Abbaus der Restriktionen und im Laufe der Übergangszeit werden Kursanpassungen auf jeden Fall notwendig sein. Ein System variabler Wechselkurse hat jedoch auch eine Reihe von Nachteilen. Vor allem wird argumentiert, dieses System schaffe einen neuen Unsicherheitsfaktor, der geeignet sei, den ganzen Effekt des freien Handels aufzuheben. Man könne nicht erwarten, dass durch Investitionen am günstigsten Standort die Arbeitsteilung verbessert werde, wenn die Möglichkeit bestehe, dass Veränderungen der Wechselkurse diese neuen Investitionen jederzeit unrentabel machen. 19) Diese Unsicherheit wiege

---

Robert Triffin, Europe and the money muddle, Yale Studies in Economics No 7, New Haven-London 1957, S. 288 ff.

19) Vgl. Fritz W. Meyer, Stabile oder bewegliche Wechselkurse, in: Ordo 1951, S. 346 ff.

nicht so schwer, sagt Meade, wenn man bedenke, dass es nur die Alternative flexible Wechselkurse oder direkte Handelskontrollen gebe, wobei letztere einen beträchtlich grösseren Unsicherheitsfaktor darstellten. 20) Sowohl bei einem Devisenmarkt mit frei schwankenden Kursen, als auch bei einem den Regeln des Internationalen Währungsfonds entsprechenden System der von Zeit zu Zeit variierten Wechselkurse, besteht ausserdem die Gefahr, dass die Regierungen durch Abwertungen über das notwenige Mass hinaus versuchen, eine drohende Arbeitslosigkeit auf das Ausland zu übertragen (sog. beggar-my-neighbour Methode). Manipulationen von Notenbanken an freien Devisenmärkten oder Wechselkursänderungen müssten deshalb überwacht werden. Kontrollieren müsste man auch kurzfristige Kapitalbewegungen, damit nicht durch spekulative Transaktionen (hot money) Ungleichgewichte vergrössert werden. An freien Devisenmärkten müsste man gegen zu hohe Spekulationen einen Stabilisierungsfonds einsetzen. Grosse Schwankungen könnten bei diesem System aber vor allem dadurch vermieden werden, dass die Regierungen der Partnerstaaten für innere Stabilität sorgen, d.h. dass sie ihre autonome Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung von Inflation und Deflation anwenden. Unter dieser Voraussetzung kann ein solches System funktionieren.

Die Aufzählung der Nachteile variabler Wechselkurse zeigt uns, dass dieses System bei weitem keine Ideallösung ist. Politische Widerstände gibt es auch hier. 21) aber sie sind vielleicht eher zu überwinden als die Widerstände einiger Länder gegen die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und insbesondere der Konjunkturpolitik, die zudem grosse technische Probleme aufwirft. Variable Kurse würden auf

---

20) J.E. Meade, Problems of Economic Union, a.a.O, S.47

21) Nach Triffin sind viele Länder, und vor allem die sechs Länder der EWG starke Anhänger der Politik stabiler Wechselkurse.Robert Triffin, a.a.O.,S.291

verhältnismässig einfache Weise den Bestand des freien Handels in Westeuropa von der Währungsseite her sichern. Ideal dagegen wäre eine Einheitswährung, zu der Meade bemerkt: "This is in my opinion ultimately desirable, let us hope that it will prove ultimately practicable; but it is not a starter at the moment, and it would be a great shame to sacrifice the present real political possibilities of building a commercial free trade area to this ideal of simultaneous monetary and budgetary integration". 22)

3. Regionale Wirtschaftsunion

A. Freizügigkeit der Faktoren

Wir haben gesehen, dass regionaler Freihandel durch Ausdehnung des Prinzips der Arbeitsteilung über die nationalen Grenzen hinaus den Wohlstand einer Region heben kann, vorausgesetzt dass im realen Fall eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind. Der freie Güterhandel löst eine Tendenz zum Ausgleich der Preise der Produktionsfaktoren in den am Freihandel teilnehmenden Ländern aus. Er schafft nämlich die Möglichkeit für eine weitere Spezialisierung der einzelnen Länder auf die Produktion von Gütern, bei der sie einen komparativen Kostenvorteil haben. Durch die Spezialisierung der Produktion erfolgt eine neue Kombination der Produktionsfaktoren, welche die Nachfrage nach den einzelnen Faktoren und damit ihre Preise verändern werden. Ein Land A, das beispielsweise über ein grosses Angebot an Arbeitskräften aber über wenig Boden verfügt, wird sich auf arbeitsintensive Güterproduktion spezialisieren, ein Land B mit umgekehrten Verhältnissen wird seine landwirtschaftliche Produktion ausdehnen und dazu mehr Boden heranziehen. In Land A werden die Löhne, in Land B die Bodenpreise steigen. Die Faktorpreise gleichen sich also einander an.

---

22) J.E. Meade, The Balance-of-Payments Problems ..., a.a.O., S. 388

Es gibt aber eine Reihe von Hemnissen dieser Ausgleichstendenz, durch die eine vollständige Angleichung der Faktorpreise verhindert wird. Meade nennt als wichtigste dieser Hemmnisse: 23)

1. Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen, wie z.B. im Klima oder in den sozialen und psychologischen Voraussetzungen.

2. Unterschiede in den Möglichkeiten zur Kosteneinsparung bei Massenproduktion in verschiedenen Produktionszweigen.

3. Die Existenz von Transportkosten.

4. Das Fehlen einer genügend grossen Anzahl frei austauschbarer Güter, die in mehreren Ländern produziert werden.

5. Unterschiede in den Subtitutionsmöglichkeiten der Faktoren untereinander, d.h. selbst wenn zwischen zwei Ländern grosse Unterschiede in den Faktorenpreisen bestehen, kann trotz Freihandel der Preis eines Gutes in beiden Ländern gleich hoch sein, wenn nämlich die Faktoren bei der Produktion dieses Gutes in verschiedener Weise kombiniert werden können.

Wenn also nicht ganz aussergewöhnliche Verhältnisse vorliegen, für die alle diese Einschränkungen nicht zutreffen, dann kann Freihandel einen völligen Ausgleich der Faktorpreise nicht herbeiführen. Wir brauchen zusätzlich noch die Mobilität der Faktoren. 24)

---

23) J.E. Meade, Problems of Economic Union, a.a.O.S.73

24) Dazu Ohlin: "... the exchange of goods is unable to bring about a complete equalisation of factor prices". Bertil Ohlin, Interregional and International Trade, Cambridge/Mass. 1933, S.340 und Meade: "Movements of labor and capital between constituent regions of our economic union are, therefore, likely to be desirable in order to make the most economic use of the union's

Unter einem System, das die Freizügigkeit von Arbeit und Kapital gewährleistet, werden diese beiden Faktoren jeweils die Gebiete verlassen, in denen sie im Überfluss vorhanden sind, denn dort sind die Löhne bzw. die Zinssätze niedrig. Dadurch werden die Knappheitsverhältnisse verändert, und die Faktorenpreise gleichen sich aus. Länder mit hohem Lohnniveau, wie z.B. die USA, ziehen demnach Arbeitskräfte an, während Kapital eher in unterentwickelten Gebieten investiert wird, in denen noch hohe Gewinne zu erwarten sind. Die Migration, die auch innerhalb de nationalen Grenzen für einen Ausgleich der Grenzproduktivität der Faktoren sorgt, dehnt sich jetzt international aus. Teilweise ersetzen sich allerdings Faktormobilität und Freihandel, d.h. primär wird der internationale Handel durch Wanderung von Faktoren verringert. In entgegengesetzter Richtung wirkt sich aber das nun steigende Volkseinkommen aus, sodass im Endeffekt der Handel absolut wahrscheinlich grösser sein wird.

Wir können aus diesen Feststellungen den Schluss ziehen, dass sich die wirtschaftliche Integration einer Region nicht auf handelspolitische Massnahmen beschränken sollte. Die Bildung eines grossen Marktes soll ja der Steigerung der Produktivität innerhalb des integrierten Gebietes dienen, d.h. die Integration soll die Möglichkeit schaffen, dass ein bestimmtes Gütervolumen in der Region mit einem geringeren Aufwand an Faktoren hergestellt werden kann als vorher. Eine Umverteilung der Produktion auf kostengünstigere Standorte kann man aber nicht vom Freihandel allein erwarten. 25)

---

resources". J.E. Meade, a.a.O., S. 73

25) "Wo Arbeit nicht frei beweglich ist und Kapital knapp und in nationalen Grenzen gehalten wird, ist die regionale Neuverteilung der Standorte, durch die allein Produktivitätsgewinne erzielt werden können, weitgehend unmöglich". Gunnar Myrdal, Internationale Wirtschaft, Berlin 1958, S. 78

Wir müssen an die oben angeführten Beeinträchtigungen denken, die diese Umverteilung ohne einen freien Markt auch für Arbeit und Kapital verhindern. In Westeuropa sind aber einige dieser Beeinträchtigungen vorhanden.

Ob allerdings in der Praxis innerhalb des gesamten Gebietes Westeuropas bei Faktormobilität ein Ausgleich gemäss den theoretischen Ableitungen am Modell eintreten wird, ist fraglich. Wahrscheinlich ist eher, dass sich gewisse Schwerpunkte bilden werden, wie z.B. auch in den USA. Ohne eine gewisse Lenkung der Wanderung der Arbeitskräfte und der Kapitalinvestitionen wird man deshalb kaum auskommen können. Da jeder einzelne europäische Staat sein nationales Eigeninteresse vor Augen hat, genügt es nicht, vom Gesamtwohl zu sprechen. Nur wenn sie sich Vorteile für sich selbst versprechen, werden die europäischen Staaten an der wirtschaftlichen Integration mitarbeiten. Die Herstellung einer bedingungslosen Faktormobilität würde einigen davon Nachteile bringen. Es ist beispielsweise nicht sicher, dass Kapital in die übervölkerten Regionen des Südens oder in andere kapitalarme Randgebiete fliessen würde. Byé vermutet sogar eher einen Kapitalstrom von den "armen" in die "reichen" Gebiete Europas. 26)

B. Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Im theoretischen Modell, in dem die Preise der Produktionsfaktoren allein durch die Knappheitsverhältnisse bestimmt sind, konnten wir ableiten, dass die Wanderung von Faktoren, ausgelöst durch Preisunterschiede in verschiedenen Ländern, gesetzmässig die erwünschte Richtung mit ihren ausgleichenden Wirkungen einschlägt. In der Realität allerdings unterliegen die Faktorenpreise auch Einflüssen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. 27) Der Staat kann

---

26) Prof. Byé in: Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Internationales Arbeitsamt, Genf 1956, S. 149

27) J.E. Meade, Problems of Economic Union, a.a.O. S.73 ff.,R.Sannwald/J.Stohler,a.a.O.,S.214 ff.

diese Preise mit dem Ziel einer Redistribution von Einkommen und Eigentum verändern. Als Mittel kann er die Steuerpolitik verwenden. Die Arbeitskräfte sind in einem Staat A vielleicht so zahlreich, dass das Einkommen eines grossen Teils davon beim Existenzminimum liegt. Dieser Teil wird von Steuerzahlungen befreit, und durch einen stark progressiven Steuertarif werden die hohen Einkommen beschnitten. Auf Vermögen müssen hohe Abgaben geleistet werden. Auf der Ausgabenseite des Fiskus lassen sich Subventionen aller Art denken, die den Personen mit niedrigen Einkommen zugute kommen. Gibt es nun neben einem solchen Staat A einen Staat B, der ähnliche sozialpolitische Massnahmen nicht kennt, und können die Faktoren zwischen beiden Staaten frei wandern, so besteht die Möglichkeit, dass Arbeitskräfte von B nach A abwandern, obwohl sie an sich in B knapper sind, und das Kapital von A nach B abfliesst, obwohl A Kapitalmangel hat. Die Wanderung der Faktoren kann demnach als Folge unterschiedlicher Sozialpolitik gerade die unerwünschte Richtung einschlagen.

Dasselbe Problem tritt in Erscheinung, wenn zwei Staaten verschiedene Mittel zur Abwendung einer drohenden Inflation benutzen. Der Staat A etwa setzt hauptsächlich kreditpolitische Mittel ein und erzielt mit einem hohen Zinsniveau die notwendige restriktive Wirkung. Staat B verwendet die Fiskalpolitik, bildet bei hohen Steuern grosse Haushaltsüberschüsse und erzwingt durch direkte Reglementierung der privaten Investitionen auch grosse private Ersparnisse. Bei freier Kapitalbeweglichkeit zwischen den beiden Staaten wird nun Kapital von B nach A abfliessen, auch wenn in B an sich viel weniger Kapital zur Verfügung steht als in A.

Meade nennt noch eine weitere Schwierigkeit bei Mobilität des Faktors Arbeit. Er sagt, Unterschiede in der Bevölkerungspolitik könnten zur Folge haben, dass sich die Übervölkerung einer Region durch Abwanderung von Arbeitskräften nicht mildert, sondern

sich schliesslich auf das ganze Unionsgebiet ausbreitet. Wir halten jedoch eine solche Entwicklung, speziell in Europa, für nicht sehr wahrscheinlich.

Wir hatten festgestellt, dass die vom Freihandel zu erwartenden produktivitätssteigernden Effekte in unserer integrierten Region verstärkt werden können, wenn auch die Mobilität der Faktoren gewährleistet ist. Eine wirtschaftspolitische Autonomie der einzelnen Länder kann es nach der Verwirklichung unserer zweiten Voraussetzung nun allerdings nicht mehr geben. Vorher war bei einem System variabler Wechselkurse ein gewisses Mass wirtschaftspolitischer Unabhängigkeit noch möglich. Jetzt genügt aber der Wechselkurs als Ausgleichsfaktor nicht mehr. Konjunkturpolitische Massnahmen und sozialpolitische Redistributionsmassnahmen der Partnerländer müssen jetzt koordiniert werden, d.h. eine supranationale Institution muss eine Kontrolle über solche Massnahmen ausüben können und muss gleichzeitig ein Einspruchsrecht besitzen. Konsequent zu Ende gedacht führt also die wirtschaftliche Integration zum Zwecke der Wohlstandshebung in der integrierten Region zu einer Wirtschaftsunion mit weitgehendem Souveränitätsverzicht der Partnerländer auf wirtschaftlichem Gebiet.

Das bedeutet aber nicht, dass eine "soziale Harmonisierung" in dem Ausmass notwendig wäre, wie es in den Verhandlungen um die Integration häufig gefordert wurde. Damit war eine Angleichung der Arbeitskosten insgesamt gemeint, wobei man vor allem auf die unterschiedlich hohen Soziallasten in den einzelnen Ländern hinwies. Nun ist aber eine Harmonisierung der verschieden hohen Arbeitskosten gar nicht wünschenswert, denn sie spiegeln ja unterschiedliche Produktivitätsgrade, d.h. unterschiedliche Ergiebigkeit des Arbeitseinsatzes pro Zeiteinheit, wider. 28) Die unterschiedliche Höhe der So-

---

28) Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 45

ziallasten verliert viel von ihrer Problematik wenn man bedenkt dass in der Regel die Länder mit relativ niedrigen Lohnen relativ hohe Sozialabgaben haben, und umgekehrt. Sozialabgaben und Lohnkosten mussen somit zusammengenommen als Arbeitskosten in den verschiedenen Ländern miteinander verglichen werden. Unterschiede im Niveau dieser Arbeitskosten sind eine normale Erscheinung sogar innerhalb eines Landes. Anders verhält es sich, wenn spezifische Arbeitskostenunterschiede vorliegen. So würde beispielsweise der Industriezweig eines Landes, der viele Frauen beschäftigt, diskriminiert, wenn nur in diesem Lande die Frauenarbeit gleich hoch wie Männerarbeit bezahlt werden muss, während in den Partnerländern keine solche Vorschrift besteht. Die Ansichten über die Frage, ob Diskriminierungen dieser Art in Europa häufig vorkommen oder nicht, gehen weit auseinander. 29) Der EWG-Vertrag sieht vor, dass einige solcher spezifischer Unterschiede, die einer generellen Lösung zugänglich sind, bereinigt werden. 30)

II. Kapitel: Integrationsbestrebungen in Europa

1. Was heisst "europäische wirtschaftliche Integration"?

In einem früheren Kapitel haben wir von der Desintegration der Weltwirtschaft gesprochen, und anschliessend daran die allgemeinen Voraussetzungen für die Wiederherstellung der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung auf universeller und regionaler Basis untersucht. Wir haben festgestellt, dass heute wohl nur eine regionale Lösung reale Erfolgsaussichten hat. Die Region, mit der wir es

29) Hans Christoph Binswanger, Die Frage der Harmonisierung von Sozialleistungen, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 214 ff.

30) In den Artikeln 117, 119 und 120 des Vertrages werden Fragen wie Männer- und Frauenlöhne, bezahlte Ferien, Arbeitszeit und Überstundentarife geregelt.

hier zu tun haben, umfasst nicht ganz Europa, sondern nur die Länder westlich des Eisernen Vorhangs; genauer gesagt, die Mitgliedsländer der OEEC. 31)

Nach dem zweiten Weltkrieg ist der Begriff der Integration in Europa zu einem Schlagwort geworden. "Er wird schlechthin für alles verwendet, was mit einem stärkeren Zusammenwachsen der europäischen Volkswirtschaften oder negativ mit der Verhinderung einer weiteren Auseinanderentwicklung dieser Volkswirtschaften zu tun hat". 32) Der allgemeine Sprachgebrauch verwendet also den Begriff "europäische Integration" für alle wirtschaftlichen Massnahmen, die übernationalen Charakter haben und die gemeinsam von einigen europäischen Ländern ergriffen werden. Der Endzustand, auf den diese Massnahmen tendenziell hinführen, wäre schliesslich die Zusammenfassung verschiedener Nationalwirtschaften zu einer Einheit, in der sich das wirtschaftliche Geschehen in gleicher Weise vollziehen kann, wie innerhalb des Gebietes eines Staates. Das würde bedeuten, dass der Handel völlig frei ist und dass alle wirtschaftlichen Vor-

---

31) Folgende Länder sind Mitglied der OEEC: Belgien, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Türkei. Im August 1959 wurde auch Spanien als Vollmitglied in die OEEC aufgenommen. Spanien hat aber bisher noch kein Interesse an einer Teilnahme in der europäischen Freihandelszone oder einer ähnlichen Integrationsform gezeigt. Wenn wir also in dieser Arbeit den Begriff OEEC verwenden, so beziehen wir uns regelmässig nur auf die übrigen 17 Länder ohne Spanien.

32) Hans Bachmann, Die allgemeinen Aspekte der wirtschaftlichen Integration Westeuropas, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952, S. 281

gänge denselben wirtschaftspolitischen Bestimmungen und Einflüssen unterworfen sind. In einem solchen Gebiet könnte sich dann eine optimale Arbeitsteilung herausbilden. Dieser Zustand, der im Gebiet der Vereinigten Staaten von Amerika verwirklicht ist, ist als das Ziel einer Integration im weitesten Sinne zu bezeichnen. Mit etwa diesem Sinngehalt wird der Begriff der Integration in der EWG, wenn auch nicht offiziell im EWG-Vertrag ausgesprochen, aufgefasst. Die übrigen OEEC-Länder denken an einen viel weniger weitgehenden Zusammenschluss, wenn sie von wirtschaftlicher Integration sprechen. Sie streben zwar einen freien Güterhandel und eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit an, wollen aber der wirtschaftlichen Integration dort Einhalt gebieten, wo sie einen Verzicht auf Souveränitätsbefugnisse erfordern würde.

Was ist nun zu Europa als Integrationsgebiet zu sagen? Kann man von einer Integration die Steigerung des Wohlstands in Europa erwarten? Wir haben im ersten Kapitel eine Reihe von Kriterien aufgezählt (Seite 17 und 26), bei deren Zutreffen sowohl Freihandel als auch Faktormobilität eine Wohlstandssteigerung herbeiführen werden. Diese Kriterien wollen wir nun auf die realen Gegebenheiten in Europa anwenden:

1. Europa kann als grosses Wirtschaftsgebiet gelten, wenn man seinen Anteil am Welthandel, worauf es hier ankommt, betrachtet. 33)

2. Die Wirtschaftsstruktur der europäischen Länder ist einander ähnlich, potentiell aber in einigen Bereichen, beispielsweise der Landwirtschaft, komplementär. Die zu beseitigenden Zölle sind relativ hoch.

3. Die Möglichkeit, im integrierten Gebiet zu optimalen Betriebsgrössen zu kommen, ist sicher in einigen Fällen, besonders in kleinen Ländern,

33) Im Jahre 1956 entfiel auf Westeuropa ein Anteil von 43,8 % des Welthandels. (Quelle: Statistisches Jahrbuch f. die Bundesrepublik Deutschland)

gegeben.

4. Die Klimaunterschiede zwischen Nord- und Südeuropa sind beträchtlich. Unterschiede sind auch in weiteren natürlichen Produktionsbedingungen festzustellen.

5. Bei der grossen Ausdehnung des westeuropäischen Gebietes fallen teilweise hohe Transportkosten an.

6. Produktivitätsunterschiede zwischen den europäischen Ländern sind ebenfalls vorhanden. Es gibt ferner kapitalreiche und es gibt übervölkerte Regionen, sodass also Ausgleichsmöglichkeiten bestehen.

Ein grosser Teil der Kriterien wird demnach von Europa erfüllt. Wir können deshalb annehmen, dass wirtschaftliche Integration in Europa die erwarteten Wirkungen hervorbringen wird und dass sie geeignet ist das europäische Sozialprodukt zu steigern, vorausgesetzt, dass nicht gerade diejenigen Wirtschaftszweige welche durch die Integration zu Umstellungen gezwungen wären und die in manchen Ländern vielleicht zum Opfer fielen, weiterhin geschützt bleiben, d.h. von der allgemeinen Liberalisierung ausgenommen werden. Es werden sich voraussichtlich grosse Schwierigkeiten daraus ergeben, dass viele Länder versuchen werden solche Ausnahmeregelungen für sich in Anspruch zu nehmen. Durch zu viele Ausnahmen würde schliesslich der Erfolg der Integration in Frage gestellt. 34)

---

34) Recht pessimistisch beurteilt Myrdal die Aussichten, durch Integration zu einer internationalen Umverteilung der Standorte zu kommen. "Kein Land in Westeuropa ist heute bereit, auch nur wenig Unterbeschäftigung oder eine spürbare Senkung des Lebensstandards als Preis für wirtschaftliche Integration und sei es mit dem nächsten Nachbarn, zu zahlen". Gunnar Myrdal, a.a.O., S. 78

2. Frühere Versuche einer europäischen Einigung

Ein kurzer Rückblick auf die jüngere Geschichte Europas belehrt uns darüber, dass der Gedanke einer europäischen Einigung keineswegs neu und erst nach dem zweiten Weltkrieg entstanden ist. Nachdem Europa während des Mittelalters und bis tief in die Neuzeit hinein unter dem Einfluss der feudalistischen Ordnung in zum Teil winzige Staaten zersplittert worden war, wurde nach der französischen Revolution, merkwürdigerweise ungefähr gleichzeitig mit dem nationalstaatlichen Denken, auch der Gedanke an ein vereinigtes Europa wieder lebendig. Die vielen Einigungsversuche, sowohl unter politischem als auch unter wirtschaftlichem Vorzeichen, haben aber alle nicht zum Erfolg geführt. Die Versuche einer Vereinigung Europas unter der Vorherrschaft eines Staates- von Napoleon bis Hitler - scheiterten jeweils am Widerstand der übrigen europäischen Staaten. An Ideen für einen wirtschaftlichen Zusammenschluss fehlte es nicht, aber ihre Verwirklichung kam nie über erste Ansätze hinaus. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts förderte das wachsende wirtschaftliche Gewicht der USA die Neigung der europäischen Staaten, ihre Zollschranken untereinander abzubauen und eine gemeinsame Handelspolitik zu betreiben. Die Vereinigten Staaten erhöhten laufend ihren eigenen Zolltarif, kamen aber gleichzeitig in den Genuss von Zollermässigungen, die sich europäische Staaten in Verhandlungen einander abrangen, da das Prinzip der Meistbegünstigung galt. Österreich, für das der amerikanische Markt relativ uninteressant war und das deshalb keine handelspolitischen Vergeltungsmassnahmen Amerikas befürchten musste, ergriff schliesslich im Jahre 1897 die Initiative und forderte durch seinen Aussenminister, Graf Goluchowski, die europäischen Länder auf, sich auf gemeinsame Massnahmen gegen die amerikanische Konkurrenz zu einigen. 35) Diese Auf-

35) Vgl. Jacob Viner, The Customs Union Issue, a.a.O., S. 22 ff.

Forderung führte zwar zu keinem realen Ergebnis, aber die Zollunionsidee wurde weiterhin von Österreich wachgehalten. Um die Jahrhundertwende fasste man in Österreich eine näherliegende Lösung ins Auge, nämlich eine Zollunion mit Deutschland. 36) Im Jahre 1915 griff Friedrich Naumann diese Idee auf und befürwortete einen Zusammenschluss derjenigen mitteleuropäischen Staaten, "die weder zum englisch-französischen Westbunde gehören noch zum russischen Reiche". 37) Auch als Coudenhove-Kalergi nach dem ersten Weltkrieg zur Paneuropa-Bewegung aufrief, die einen wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluss ganz Europas zum Ziele hatte, betrachtete man in Österreich die Bildung eines mitteleuropäischen Bundes als notwendige Voraussetzung eines solchen umfassenden Zusammenschlusses. Dieses Mitteleuropa, in dem auch die Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie wiedervereinigt werden sollten, konnte die Keimzelle für die Vereinigten Staaten von Europa bilden. 38) Die Paneuropa-Idee wurde in den zwanziger Jahren von Briand und Stresemann kräftig unterstützt, aber durch den nach der Weltwirtschaftskrise verstärkten Protektionismus wurden alle Hoffnungen auf wirtschaftliche Zusammenschlüsse zerstört; für politische fehlten ohnehin die meisten Voraussetzungen, vor allem eine breite Basis in der öffentlichen Meinung. Das einzige Resultat der Bemühungen um Europa blieb die 1926 gegründete "Internationale Rohstahlgemeinschaft", ein internationales Kartell der Stahlindustrie Deutschlands, Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs, das man als Vorläufer der heutigen Montanunion bezeichnen kann. 1927 traten

---

36) Eugen von Philippovich, Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn, Leipzig 1915

37) Friedrich Naumann, Mitteleuropa, Berlin 1915, S. 1

38) Vgl. dazu Elemer Hantos, Europäischer Zollverein und Mitteleuropäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin 1928

auch Österreich, die Tschechoslowakei und Ungarn diesem Kartell bei. Ein 1931 zwischen Österreich und Deutschland abgeschlossener Zollunionsvertrag wurde durch den Internationalen Gerichtshof wieder aufgehoben. 39)

Für die Projekte eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses europäischer Länder interessierte sich vor dem ersten Weltkrieg auch die Schweiz. In einem Plan, der den etappenweisen Aufbau Europas vorsah, sprachen sich 1879 prominente Schweizer für eine Zollvereinigung von Frankreich und der Schweiz neben Zollunionen zwischen Österreich und Deutschland und zwischen Belgien und Holland aus. Ein weiterer Plan, der um die Jahrhundertwende aufkam, und in dem der Schweiz die Rolle eines Initiatoren des europäischen Zusammenschlusses zugedacht war, fand nur geringes Echo. Die Erhaltung der Unabhängigkeit und Neutralität schien später den Schweizern bei dem ohnehin niedrigen Schweizer Zolltarif wesentlich wichtiger als Fragen der Beseitigung von Zollschranken. So hat sich die Schweiz in der Zwischenkriegszeit wenig an der Diskussion um europäische Fragen beteiligt. 40)

3. Integrationsbestrebungen nach dem zweiten Weltkrieg

Nach Ende des zweiten Weltkrieges tauchten neue Zollunionspläne auf, diesmal hauptsächlich von Frankreich getragen, aber wieder schienen die Zusammenschlussprojekte in blossen Planungen stecken zu bleiben. Einige Voraussetzungen für einen europäischen Zusammenschluss waren jetzt jedoch günsti-

39) Vgl. Carl Hudeczek, Wege und Ziele der Wirtschaft Österreichs, Wien 1958, S. 243 ff.

40) Hans Christoph Binswanger, Europäische Zollunionspläne in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg, in: Aussenwirtschaft 1958, S.277 ff.

ger als vor dem Kriege. Dass man der sinnlosen Selbstvernichtung durch Kriege zwischen europäischen Staaten ein Ende setzen sollte, indem man diese Staaten wirtschaftlich oder politisch vereinigte, war in den ersten Nachkriegsjahren ein noch verhältnismässig abseits liegender Gedanke und sollte erst später eines der Motive der Integration werden. Dagegen hatten die westeuropäischen Länder zwei andere Sorgen gemeinsam: Die Furcht vor der Ausbreitung des Kommunismus vom Osten her und die Probleme des Wiederaufbaus ihrer Wirtschaft, besonders den Mangel an Devisen bei wachsendem Einfuhrbedarf von Nahrungsmitteln und Rohstoffen. Der Anstoss für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit kam schliesslich von Amerika, das mit der Truman-Doktrin seine Entschlossenheit zum Widerstand gegen ein weiteres Vordringen des Kommunismus bekundet hatte und das deshalb ein wirtschaftlich gesundes Europa als Bollwerk gegen den Osten brauchte. Im Juni 1947 sicherte Aussenminister Marshall den europäischen Ländern die Wirtschaftshilfe der USA zu, unter der Bedingung, dass diese Länder die Initiative zu einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit ergreifen. So kam es im April 1948 zur Gründung der OEEC (Organisation for European Economic Co-operation) mit den gemeinsamen wirtschaftspolitischen Zielen: "Steigerung der Erzeugung, Modernisierung des Produktionsapparates, Ausweitung des zwischenstaatlichen Handels- und Zahlungsverkehrs, Herbeiführung und Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung bei gleichzeitiger Sicherung der inneren finanziellen Stabilität". 41) Mit der Gründung dieser Organisation war die wirtschaftliche Spaltung Europas besiegelt; die osteuropäischen Staaten verweigerten ihre Mitarbeit. Die OEEC ist ein relativ loser Zusammenschluss von heute 18 Ländern, ohne Exekutivfunktion und wegen des Erfordernisses der Einstim-

---

41) Der Europäische Wirtschaftsrat - OEEC, Handbuch 1956, hrgb. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bad Godesberg 1956, S. 16

migkeit bei Beschlüssen eine ziemlich zahme Institution. Dennoch hat sie entscheidend zur Intensivierung des innereuropäischen Handels beigetragen, einmal durch ihre Vorbereitungsarbeit für die Gründung der EZU (Europäische Zahlungs-Union), die in den Jahren von 1950 bis 1958 durch ihr Verrechnungssystem einen multilateralen Handel in Europa ermöglichte und die Rückkehr zur Konvertibilität vorbereitete, zum andern durch die Liberalisierung der Einfuhr 42), d.h. die allmähliche Beseitigung quantitativer Handelsbeschränkungen. Durch ihre Empfehlungen an Mitgliedsländer hat sie auch eine gewisse Koordinierung der Wirtschaftspolitik bewirken können. Auf diese Weise konnte aber das Ziel einer Integration im weiten Sinne, die Schaffung eines grossen europäischen Marktes ähnlich

---

42) Die Liberalisierungsprozentsätze (für Ende 1957 wird von der OEEC ein Liberalisierungsprozentsatz von 82,5 % der Einfuhren ihrer Mitglieder angegeben) werden in ihrer Bedeutung allerdings häufig überschätzt. Man muss dabei berücksichtigen, dass das Aussenhandelsvolumen des Basisjahres 1948 (für Deutschland 1949, für Österreich 1952) die Berechnungsgrundlage der Liberalisierungsprozentsätze bildet, und zwar nur die Einfuhr jedes Landes aus den übrigen OEEC-Ländern - also nicht seine gesamte Einfuhr. Ende 1957 waren demnach nicht 82,5 % des Einfuhrvolumens der OEEC-Länder des Jahres 1957, sondern der Einfuhren aus OEEC-Ländern im Basisjahr liberalisiert, also eines Jahres, in dem das Einfuhrvolumen aller europäischen Länder in Zusammensetzung und Umfang grosse Unterschiede gegenüber den Einfuhren in 1957 aufweist. In dem von der OEEC genannten Liberalisierungssatz, der als Durchschnitt für alle Mitglieder gebildet ist, gehen ferner die zum Teil noch grossen Unterschiede im Liberalisierungsgrad der einzelnen Mitgliedsländer unter.

dem amerikanischen, nicht erreicht werden. Dieses Bild schwebte jedoch nicht nur dem Direktor der ECA, Paul G. Hoffmann, vor, als er am 31. Oktober 1949 vor dem Rat der OEEC über den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft sprach und dabei zum ersten Mal das Wort Integration für den europäischen wirtschaftlichen Zusammenschluss benutzte: "This, I believe, means nothing less than an integration of the Western European economy ... The substance of such integration would be the formation of a single large market within which quantitative restrictions on the movement of goods, monetary barriers to the flow of payments and, eventually, all tariffs are permanently swept away ..." 43)

Man hatte nicht genügend beachtet, - worauf besonders Myrdal hinweist 44) -, dass die Befreiung des Handels- und Zahlungsverkehrs allein nicht genügt, um einen solchen einheitlichen Markt herzustellen. In den USA können sich die Produktionsfaktoren ungehindert bewegen. Die amerikanische Wirtschaft konnte sich ausserdem in ihrem grossen Raum entwickeln, während es in Europa erst gilt, die historisch gewachsene Struktur der verschiedenen Nationalwirtschaften aneinander anzupassen. Darin liegt eine der Hauptschwierigkeiten der europäischen Integration.

4. Motive der Integrationsbestrebungen

In den Bestrebungen um eine Einigung Europas während der Nachkriegszeit spielen aber nicht nur wirtschaftliche Motive eine Rolle. Besonders in Mitteleuropa gewinnt die Idee eines politischen Zusammenschlusses als Fernziel immer mehr an Raum. So war auch bei der Gründung der Montanunion, deren Zweck wohl auf wirtschaftlichem Gebiet liegt, die eigentlich treibende

---

43) Zitiert nach William E. Rappard, L'intégration économique de l'Europe et la Suisse, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952, S. 303

44) Gunnar Myrdal, a.a.O., S. 74/75

Kraft der Gedanke, durch den Zusammenschluss der Montanindustrie der sechs Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande eine Keimzelle für das weitere wirtschaftliche und vor allem politische Zusammenwachsen dieser Länder zu schaffen. Gerade in diesen sechs Ländern hatte der Europagedanke auch in breiten Kreisen der Bevölkerung Fuss gefasst, während man in den restlichen europäischen Ländern sehr zurückhaltend blieb und es heute noch ist. Besonders in Frankreich und Deutschland war die Bereitschaft, den Antagonismus zu überwinden, überraschend gross. Eines der hauptsächlichen politischen Motive der europäischen Integration ist denn auch, diese beiden Länder so miteinander zu verbinden, dass künftige kriegerische Auseinandersetzungen zwischen ihnen unmöglich werden, d.h. dass also der Hauptunruheherd des Europas der letzten 100 Jahre beseitigt wird. Einige andere politische Motive, so die Blockbildung zur Abwehr des Kommunismus und zur Selbstbehauptung zwischen den beiden Grossmächten im Westen und im Osten, haben wir schon früher genannt.

Mit der Montanunion war eine supranationale Organisation geschaffen worden, an welche die Mitgliedsstaaten eine Reihe von Souveränitätsrechten abtreten mussten. Durch die Arbeit der Montanunion sollten die Mitgliedsstaaten daran gewöhnt werden, Entscheidungen einer supranationalen Institution in Fragen, die bisher als innenpolitische Angelegenheiten galten, hinzunehmen. Entgegen aller geschichtlichen Erfahrungen setzte man also auf die politisch integrierende Wirkung einer wirtschaftlichen Vereinigung. 45) Tatsächlich verminderte sich in den fol-

45) Gustav Schmoller und Friedrich List sprechen von einem historischen Gesetz, nach dem die politische Einigung der wirtschaftlichen vorausgeht und von dem nur der deutsche Zollverein eine Ausnahme mache. Viner stimmt dieser Behauptung zu und nennt nur drei weitere, relativ unbedeutende Ausnahmefälle. Jacob Viner, The Customs Union Issue, a.a.O., S. 92-96

genden Jahren die "Europafreudigkeit" in den sechs Montanunionsstaaten nicht, sondern nahm im Gegenteil immer konkretere Formen an. Da sich die Bemühungen, unmittelbar zu politischen Lösungen zu kommen - wie beispielsweise im Europarat - mehr oder weniger festgefahren hatte, machte man sich daran, die Integration weiterhin von der wirtschaftlichen Seite her voranzutreiben. Zunächst war an die Zusammenfassung weiterer Teilgebiete des Verkehrs, der Landwirtschaft - also an Partialintegrationen nach dem Muster der Montanunion gedacht worden. Im Juni 1955 kamen dann aber auf einer Konferenz in Messina die Aussenminister der sechs Montanunionländer überein, einen gemeinsamen Markt der Sechs zu schaffen. 46)

5. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Am 25. März 1957 wurde von den Vertretern der sechs Montanunionländern die sog. Römer Verträge als Grundlage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) unterzeichnet. Sie sehen den Abbau aller Handelsschranken im Innern, einen gemeinsamen Aussentarif, die Freizügigkeit von Kapital und Arbeit und die Niederlassungsfreiheit für Unternehmungen vor.

---

46) Die Hoffnung, mit einem solchen wirtschaftlichen Zusammenschluss dem Ziele der politischen Vereinigung näherzukommen, geht aus einer Rede Franz Etzels über "Das Wesen des Gemeinsamen Marktes und seine finanzpolitischen Probleme" hervor. "Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist ein bedeutsamer Meilenstein auf dem Wege zur politischen Integration Europas, die als Fernziel mit der Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa noch vor uns steht. Die Wirtschaftsgemeinschaft ist von den Sechs vorgeschaltet worden, weil sich gezeigt hat, dass die Bildung einer politischen Gemeinschaft der wirtschaftlichen Voraussetzungen bedarf". Franz Etzel, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.127 vom 17.7.1958, S. 1345

Daraus ergibt sich, wie wir schon früher bei der Untersuchung einer regionalen Integration allgemein festgestellt hatten, dass die Länder der EWG nicht nur eine Zollunion bilden, sondern allmählich zu einer Wirtschaftsunion verschmelzen werden. Der EWG-Vertrag bereitet einer solchen Entwicklung den Weg. Es sind zwar noch nicht alle Einzelheiten über das "wie" der Koordinierung der Wirtschaftspolitik festgelegt, aber die Notwendigkeit der Koordinierung ist von den Partnerländern erkannt und auch vertraglich vereinbart worden. 47) Die Bereitschaft der Sechs zur Bildung einer Wirtschaftsunion, die schliesslich in eine politische Union einmünden soll, manifestiert sich darin, dass nach den Bestimmungen des Vertrages gemeinsame Aktionen durch Mehrheitsbeschlüsse des Ministerrats, der EWG-Kommission und des Europäischen Parlaments bestimmt werden und dass die im Vertrag vorgesehenen supranationalen Institutionen zum Teil mit weitgehenden Vollmachten ausgestattet sind. Die EWG-Länder sind also vom Einstimmigkeitsprinzip der OEEC abgegangen und haben sich selbst erhebliche Einschränkungen ihrer wirtschaftlichen Souveränität auferlegt.

Uns interessiert hier, welche Bedeutung die Bildung einer Wirtschaftsgemeinschaft für die aussenstehenden europäischen Länder hat, vor allem welche Auswirkungen Österreich und die Schweiz als zentraleuropäische Länder, die nicht zu dieser Union Zentraleuropas gehören, zu erwarten haben. Der Abbau der Handelsschranken innerhalb des Gebietes der EWG und die Errichtung eines gemeinsamen Aussentarifs stellt eine Diskriminierung aller Nicht-EWG-Länder dar. Die aussenstehenden Länder haben nicht nur damit zu rechnen, dass in EWG-Ländern hergestellte Konkurrenzprodukte beim Handel innerhalb der EWG jetzt einen

---

47) Die Vereinbarungen über die geplante Koordinierung sind im dritten Teil des EWG-Vertrages unter dem Titel: "Die Politik der Gemeinschaft" (Art. 85 - 130) zu finden.

Vorteil geniessen, da für sie die Zollbelastung entfällt. Ein Mitgliedsland der EWG, das eine Ware X bisher zum gleich hohen Preis sowohl aus einem anderen EWG-Land als auch aus einem Land der übrigen Welt beziehen konnte, wird nach Beseitigung der Zölle in der Zollunion diese Ware X nicht mehr in einem der sog. Drittländer kaufen, sofern deren Produzenten den Preis nicht um den Zollbetrag senken können. Von dieser Handelsverlagerung werden hauptsächlich die europäischen Drittländer betroffen, da sich bei Waren aussereuropäischen Ursprungs die Preisdiskriminierung nur auf einen Teil der zusätzlichen Kosten - Zoll- und Transportkosten - bezieht, wobei die Transportkosten häufig überwiegen. Weitere Verschiebungen wird der gemeinsame Aussentarif der EWG mit sich bringen. Das arithmetische Mittel aus den Tarifen der Partnerländer wird die Höhe deses Aussentarifs bestimmen. In diese Rechnung gehen aber die relativ niedrigen Zolltarife Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande als Benelux-Tarif nur einmal ein, sodass die hohen Tarife Frankreichs und Italiens stärker ins Gewicht fallen, als man auf den ersten Blick annehmen würde. Dass infolgedessen die Zollbelastung auf Einfuhren der Bundesrepublik Deutschland beträchtlich steigen muss,wird sich auf den Aussenhandel Österreichs und der Schweiz besonders nachteilig auswirken, da heute unter ihren Absatzländern Deutschland weitaus an erster Stelle steht.

Der gemeinsame Markt der EWG-Länder mit seiner Bevölkerung von rund 165 Millionen wird auf Kapitalinvestitionen aus Europa und aus Übersee eine grosse Anziehungskraft ausüben. So werden Industriefirmen aus europäischen Ländern, in denen keineswegs Kapitalüberschuss herrscht, Niederlassungen und Zweigwerke im EWG-Gebiet errichten, um auf diese Weise die Zollbarriere zu überspringen. Aus dem gleichen Grunde werden überseeische, vor allem amerikanische, Investoren die EWG-Länder bei der Anlage von Kapital bevorzugen. Europäische Drittländer werden also voraussichtlich Kapital verlieren, und es wird

für sie schwieriger als bisher sein, überseeisches Kapital zu gewinnen; eine Entwicklung, die weniger die Schweiz als Österreich zu fürchten hat.

Noch einen weiteren Punkt müssen wir erwähnen, da er besonders für die kleinen Staaten von Bedeutung ist. Die sechs EWG-Länder zusammen werden in Verhandlungen um Aussenhandelsfragen ein wesentlich grösseres Gewicht haben, als sie es getrennt vor dem Zusammenschluss hatten. In ihren handelspolitischen Entscheidungen werden sie viel weniger Rücksicht auf andere Länder nehmen müssen, wie das in den letzten Jahrzehnten auch bei der Handelspolitik der Vereinigten Staaten zu beobachten war. Dieser Sachverhalt ist besonders bedrohlich für kleine europäische Drittländer wie Österreich und die Schweiz, die sehr stark aussenhandelsabhängig von der EWG sind.

Der Artikel 237 des EWG-Vertrages gibt zwar jedem europäischen Staat die Möglichkeit für einen Beitritt zur Gemeinschaft, aber die Wahrscheinlichkeit, dass diese Möglichkeit von einem der aussenstehenden Länder genutzt wird, ist gering. Auf der einen Seite ist das Vertragswerk mit Konzessionen und Gegenkonzessionen so sehr auf die sechs Länder zugeschnitten, dass beim Beitritt eines neuen Landes eine Neufassung mit langwierigen Verhandlungen unumgänglich wäre. Auf der anderen Seite haben die aussenstehenden Länder eine Reihe von Gründen, die einen Beitritt zur EWG nicht zulassen. Da sind zunächst die Länder zu nennen, die zwar beitreten könnten, die aber eine politische Integration ablehnen und aus diesem Grund nicht beitreten wollen. Das trifft beispielsweise für die skandinavischen Länder zu. Anders liegt der Fall für Österreich, das zwar bereit wäre, einer Wirtschaftsunion beizutreten, dessen Neutralitätsstatus aber politische Unabhängigkeit verlangt. Die Haltung der Schweiz und Grossbritanniens gegenüber einem Beitritt schliesslich ist aus beiden Gründen negativ. Beide lehnen es ab, Souveränitätsrechte an

eine Union abzutreten. Für die Schweiz stellt im übrigen ihre Neutralität, für Grossbritannien seine Zugehörigkeit zum Commonwealth ein Hindernis zum Beitritt dar.

Unter diesen Umständen müssen wir fragen, ob eine wirtschaftliche Spaltung Westeuropas nun unvermeidlich ist oder ob es doch noch eine Möglichkeit gibt, einen Modus für die wirtschaftliche Integration ganz Westeuropas zu finden. Zweifellos gebührt den EWG-Ländern das Verdienst, durch ihren Zusammenschluss den europäischen Integrationsbestrebungen eine konkrete Form gegeben zu haben. Die übrigen OEEC-Länder waren dadurch mehr oder weniger gezwungen, zu überlegen, ob und wie sie an einem grossen europäischen Markt teilhaben können. Möglich wäre, wie schon angedeutet, die Assoziierung jedes einzelnen Drittlandes oder aber eine multilaterale Assoziierung aller übrigen 11 OEEC-Länder (nach Art. 238 des EWG-Vertrages). Im Juli 1956 schlug Grossbritannien die Bildung einer Freihandelszone aller OEEC-Länder vor. Ein solcher Zusammenschluss würde einerseits den handelspolitischen Grundregeln des GATT, das nur einer Zollunion und einer Freihandelszone die Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip gestattet, entsprechen und andererseits dem Wunsch vieler Nicht-EWG-Länder nach Freihandel in Europa ohne weitergehende wirtschaftliche oder politische Vereinigung entgegenkommen.

6. Der Plan einer europäischen Freihandelszone

A. Die allgemeinen Probleme

Eine Freihandelszone (FHZ) unterscheidet sich insofern von einer Zollunion, als sie zwar wie in dieser zwischen ihren Mitgliedsländern alle Handelsbeschränkungen beseitigt, jedoch nach aussen keinen gemeinsamen Tarif aufstellt. Gegenüber Drittländern bleibt der spezielle Tarif jedes einzelnen Mitgliedslandes bestehen, und auch die Gestaltung der Handelspolitik mit der Aussenwelt bleibt jedem Land selbst überlassen. Eine europäische Freihandelszone, die

17 OEEC-Länder umfassen würde, wäre somit aus zwei Gründen eine günstige Lösung für die regionale Integration ganz Westeuropas, wenn man von den realen Gegebenheiten ausgeht. Durch die Gründung der EWG wurde in Europa eine Lage geschaffen, die in der Zukunft den aussenstehenden Ländern eine Diskriminierung bringen und sie damit eine Beeinträchtigung ihres Aussenhandels befürchten lassen muss. Die Bildung eines zweiten gemeinsamen Marktes durch die aussenstehenden europäischen Länder liegt in dieser Situation nahe. Die Voraussetzungen für einen solchen zweiten gemeinsamen Markt sind aber nicht so günstig. Geographisch besteht kaum eine Verbindung, und eine treibende Kraft, wie z.B. ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl ähnlich dem in der EWG fehlt. Trotz dieser ungünstigen Voraussetzungen beginnt jedoch in jüngster Zeit der Zusammenschluss einiger Nicht-EWG-Länder konkrete Formen anzunehmen. Einzelne dieser Länder haben zwar ein grosses Interesse an einer Übereinkunft mit der EWG, aber die Möglichkeiten für einen Anschluss einzelner Länder an diese Gemeinschaft sind zu ungünstig. Auf die Hindernisse, die einem Beitritt der einzelnen Länder zur EWG entgegenstehen, haben wir schon hingewiesen. Eine zweite Möglichkeit wären Verhandlungen jedes einzelnen aussenstehenden Landes mit der EWG über gewisse handelsmässige Zugeständnisse, was allerdings einen Rückfall in den Bilateralismis bedeuten würde, und was ausserdem kleinen OEEC-Ländern bei ihrer schwachen Verhandlungsposition keine guten Aussichten auf ein günstiges Ergebnis versprechen würde. Diese kleinen Länder möchten bei Verhandlungen mit der EWG das wirtschaftliche und politische Gewicht Grossbritanniens auf ihrer Seite haben. Das ist bei dem Projekt der FHZ, in welcher entweder die EWG-Länder einzeln, nach der Aufhebung des EWG-Vertrages, oder die EWG insgesamt Mitglied sein könnte, der Fall. Unter den gegenwärtigen Umständen wäre also die FHZ eine aussichtsreiche Kompromisslösung, welche die Gefahr der wirtschaft-

lichen Spaltung Westeuropas bannen könnte. Sie würde allen OEEC-Ländern die Teilnahme an einem grossen europäischen Markt gestatten, wobei in Verhandlungen um die Form des Europamarktes im einzelnen die Gewichte zwischen EWG-Ländern und nicht-EWG-Ländern verhältnismässig gleich verteilt wären.

Als zweites spricht für die Freihandelszone - zumindest für die realen Chancen ihrer Verwirklichung - die Tatsache, dass sie zwar regionalen Freihandel herstellt, die Handlungsfreiheit der Mitgliedsländer im übrigen aber (formell) kaum beschneidet. Die Regeln für die Zusammenarbeit in der FHZ sollen denen der OEEC ähneln. Die FHZ soll also ohne supranationale Institutionen, an die Souveränitätsrechte abzutreten wären, auskommen. Man könnte dann ohne weiteres mit der Mitarbeit auch aller derjenigen Staaten rechnen, die auf ihre Unabhängigkeit besonders grossen Wert legen, sei es nun aus nationalistischen Motiven oder aus irgendwelchen anderen Gründen, die starke Bindungen an andere Staaten nicht zulassen. Die Ansichten der einzelnen OEEC-Länder über die Frage, ob das bisherige Ausmass und die Möglichkeiten der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die in den OEEC-Regeln liegen, für eine FHZ ausreichen, gehen allerdings auseinander. Die grösste Schwierigkeit bei der Erhaltung der Autonomie der FHZ-Länder in ihrer Wirtschaftspolitik bietet wohl die Frage des Zahlungsbilanzausgleiches, die wir schon früher angeschnitten haben. Ist es möglich, die Zahlungsbilanz des FHZ-Gebietes insgesamt gegenüber der Aussenwelt im Gleichgewicht zu halten, wenn jedes einzelne Land relativ unabhängig von den andern währungs-, konjunkturpolitische oder allgemein wirtschaftspolitische Massnahmen ergreifen kann, die ihm gerade nützen? Oder kann jedes einzelne Land seine globale Zahlungsbilanz im Gleichgewicht halten, wenn es durch den Freihandel in der FHZ den Einflüssen der Wirtschaftspolitik seiner Partnerländer ausgesetzt ist? Man kann diese Frage bejahen, wenn man annimmt, dass sich die einzelnen Länder dem Zahlungsbilanzautomatismus anpassen. Aber wir

wollen ja nicht, dass beispielsweise die inflatorische Politik eines Landes die anderen zwingt, diese Politik mitzumachen.

Wir haben die Alternative schon herausgearbeitet: Flexible Wechselkurse oder eine weitgehende Angleichung der Wirtschaftspolitik können unsere Frage lösen. Erstere wird praktisch von allen Ländern abgelehnt. Die zweite Lösung hat vor allem die 11 Nicht-EWG-Länder zum Gegner, in besonderem Masse Grossbritannien und die Schweiz. Frankreich dringt aber darauf, dass die Bestimmungen über den Ausgleich des Wettbewerbs und über die Angleichung der Wirtschaftspolitik des EWG-Vertrages in ähnlicher Form auch in das FHZ-Abkommen übernommen werden. Hinter dieser Forderung steht die Befürchtung, die Teilnahme der EWG an einer FHZ, die lediglich die Befreiung des Handels von Gütern und Dienstleistungen zum Ziele hat und im übrigen der OEEC ähneln soll, werde die EWG selbst verwässern und damit die auf sie gesetzten Erwartungen, nämlich eine allmähliche Verschmelzung der Mitgliedsländer, zunichte machen. Tatsächlich haben die 11 Nicht-EWG-Länder nicht den Wunsch, durch die FHZ mehr als eben nur einen regionalen Freihandel herzustellen; manche von ihnen streben auch das nur an, um einer Diskriminierung durch die EWG zu entgehen. Auf jeden Fall wollen sie keine weitgehenden Verpflichtungen übernehmen und die Verhandlungen über die FHZ haben so noch zu keinem Ergebnis geführt. 48) Inzwischen ist man sich darüber klar geworden, dass der Freihandel die Teilnehmerländer auch ohne besondere Abmachungen zu einer gewissen Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik zwingen wird, d.h.

---

48) Einer Einigung der Verhandlungspartner standen auch noch weitere Hindernisse im Weg, so z.B. die Zugehörigkeit Grossbritanniens zum Commonwealth-Präferenzsystem, auf die wir aber hier nicht in aller Ausführlichkeit eingehen können.

dass er ihre Handlungsfreiheit auch ohne ihre formelle Einwilligung dazu in gewissem Masse automatisch einengen wird. Diese Erkenntnis hat allerdings nicht gerade zu einer Vereinfachung der FHZ-Diskussion beigetragen, sondern im Gegenteil die Bedenken einiger Länder verstärkt.

Wenngleich also, wie wir sehen, das Projekt einer FHZ bei weitem keine Ideallösung darstellt, so wird sie doch von vielen als die beste Kompromisslösung angesehen. Sie bietet eine ganze Reihe technischer Probleme, die zum Teil in ähnlicher Form auch bei anderen Integrationsformen auftreten würden. Wir wollen die wichtigsten davon durchsprechen, damit wir später feststellen können, welche Massnahmen sie in Österreich und in der Schweiz erforderlich machen.

B. Abbau aller Handelsschranken innerhalb der Zone

Der Abbau der Handelsschranken in der FHZ soll weitgehend dem in der EWG vorgesehenen Verfahren angepasst werden. Sämtliche Zölle und Kontingente sollen nach einer Übergangsperiode beseitigt sein, wobei zunächst daran gedacht war, den stufenweisen Abbau zeitlich parallel mit der EWG vorzunehmen. Am 1. Januar 1959, dem Termin für die erste Abbaustufe in der EWG, hatte man sich jedoch noch nicht über die FHZ geeinigt. Fiskalzölle sollen aufrechterhalten bleiben, was die Schwierigkeit mit sich bringt, bei Mischzöllen festzustellen, welcher Teil protektionistisch wirkt und welcher Teil als Verbrauchssteuer zu bewerten ist. Der Prozentsatz der Zollsenkung in jeder Abbaustufe müsste nicht unbedingt einheitlich sein, sondern könnte für die einzelnen Länder verschieden bemessen werden, da die Einfuhr in einem Land mehr durch Zölle, im anderen mehr durch Einfuhrkontingente behindert wird. '49) Nicht

49) Vgl."Freier Handel in Westeuropa",Gemeinsame Stellungnahme der Industrieverbände u,Arbeitge-

nur der Güterverkehr, sondern auch alle Dienstleistungen sollen vollständig liberalisiert werden. Nach und nach sollen auch bestimmte internationale Kapitalbewegungen gestattet sein. Generell will man den Kapitalverkehr allerdings nicht freigeben. Auch im EWG-Vertrag ist die Kapitalmobilität nicht generell garantiert, sondern nur bestimmte Bewegungen, deren Merkmale noch festzulegen sind, sollen frei werden (Art. 67 - 73). Auf Schwierigkeiten stösst die Frage der Niederlassungsfreiheit und der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Hier werden voraussichtlich die Beschränkungen bis auf weiteres bestehen bleiben. Die Widerstände gegen die Herstellung der Faktormobilität werden verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass damit die Tendenz zu einer Wirtschaftsunion der Partnerländer verstärkt werden würde.

C. Ausweichklauseln

Für Fälle, in denen Partnerländer in wirtschaftliche Schwierigkeiten kommen, sollen Ausweichklauseln vorgesehen werden. Eine von der OEEC eingesetzte Arbeitsgruppe, die Fragen der FHZ untersucht hat, nennt zwei Fälle, die zu Ausnahmen führen können:

1. Zahlungsbilanzschwierigkeiten

2. Schwierigkeiten auf besonderen Teilgebieten

Um solchen Schwierigkeiten zu begegnen, soll es aber keinesfalls erlaubt sein, Zölle zu erhöhen oder wiedereinzuführen. Kontingente lassen eine viel genauere Vorausberechnung ihrer Wirkungen zu, und sie sollen deshalb in Ausnahmefällen zur Abwehr dienen. 50) Schutzmassnahmen sollen zwar in Notfäl-

---

berorganisationen von Österreich, Dänemark, Norwegen, Schweden, Schweiz, Grossbritannien, Wien 1958, S.4/5

50) Rapport sur la possibilité d'instituer une zone de libre échange en Europe, préparé pour le conseil de l'OECE par une groupe de travail spéciale Paris 1957

len einseitig ergriffen werden können, jedoch muss eine Institution der FHZ anschliessend überprüfen, ob die Inanspruchnahme einer Ausweichklausel gerechtfertigt ist oder nicht. Die Institution empfiehlt auch die notwendigen Massnahmen zur Behebung der Schwierigkeiten, denn die Kontingente sollen ja nur vorübergehend wieder in Kraft treten. Bei dieser Überprüfung ist ein recht strenger Masstab anzulegen, denn eine zu häufige Anrufung der Ausweichklauseln würde zuviel Unsicherheit in das wirtschaftliche Geschehen im gemeinsamen Markt bringen und damit die Idee der Integration gefährden.

Verschiedentlich wird die Forderung erhoben, es müsse den Partnerländern gestattet sein, einzelne Wirtschaftszweige aus sozial-, staats- oder wehrpolitischen Gründen weiterhin zu schützen. 51) Bei der Aufnahme entsprechender Ausnahmeregelungen in ein FHZ-Abkommen würden aber vermutlich manche Staaten solche Argumente verwenden, um die durch den Freihandel notwendige Umstellung in manchen Wirtschaftszweigen zu vermeiden. Die Wirksamkeit der FHZ würde dadurch herabgesetzt. Zwar soll ein Beschwerdeverfahren gegen die missbräuchliche Verwendung dieser Argumente für Schutzmassnahmen eingeführt werden, aber es erhebt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein Missbrauch festzustellen wäre. Es besteht jedenfalls die Gefahr, dass es in den leitenden Gremien der FHZ endlose Debatten darüber geben wird, ob und wann Schutzmassnahmen gerechtfertigt sind, wenn nicht von vornherein nur ganz wenige Ausweichklauseln vereinbart werden.

D. Handelsumlenkungen

Die Tatsache, dass jedes Mitgliedsland einer FHZ seinen bisherigen Zolltarif gegenüber Drittländern beibehält und diese Tarife verschieden hoch sind,

---

51) Vgl. dazu: "Freier Handel in Westeuropa", a.a.O. S. 9, und Hans Bachmann, Europäische Standortbestimmung in Politik und Wirtschaft, Zürich 1955, S. 154

ist die Ursache einer für die Freihandelszone charakteristischen Schwierigkeit, nämlich der Handelsumlenkungen. In einer Zollunion, die nur einen gemeinsamen Aussentarif kennt, tritt dieses Problem gar nicht in Erscheinung. Waren aus Drittländern, auf die ein Zonenland A einen hohen Zoll erhebt, werden jetzt ihren Weg über ein Zonenland B mit niedrigem Zolltarif nehmen. Auf diese Weise wird die Wirksamkeit des hohen Tarifs von Land A aufgehoben, sofern die Transportkosten durch die Handelsumlenkung nicht wesentlich erhöht werden. Zusammen mit solchen Handelsumlenkungen sind ausserdem Produktionsverlagerungen zu erwarten. So werden Rohstoffe und Halbfabrikate jetzt in denjenigen Ländern, die auf solche Waren die niedrigsten Zölle erheben, verarbeitet oder bearbeitet werden. Die Folge davon kann sein, dass Verarbeitungsindustrien in Hochtarifländern verkümmern, da die hohen Zölle dieser Länder die Produktionskosten weit über diejenigen der Konkurrenz in Niedrigtarifländern erhöhen. Verarbeitungsländer mit niedrigem Tarif wie etwa die Schweiz, die auf Rohstoffe gar keine Zölle und auf Halbfabrikate nur niedrige Zölle erhebt, hätten vor anderen Zonenländern einen erheblichen Vorteil, solange keine Massnahmen gegen Handelsumlenkungen ergriffen werden. Weiter wäre auch zu erwarten, dass in Niedrigtarifländern Montagefabriken errichtet werden, da Produzenten aus Drittländern versuchen werden, ihre hochwertigen Produkte, z.B. Kraftfahrzeuge, auf diese Weise preisgünstig in den gemeinsamen Markt der FHZ zu bringen.

Die Studiengruppe der OEEC rechnet mit der Möglichkeit, dass die Furcht vor solchen Handelsumlenkungen die FHZ-Länder dazu bewegen könnte, ihre Aussentarife mehr und mehr aneinander anzugleichen, was sie als einen Vorteil ansieht. 52) Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass ein beträchtlicher Teil der in

---

52) Rapport sur la possibilité ...,
a.a.O., S. 40/41

der FHZ gehandelten Güter von Rohstoffen oder Halbfabrikaten Innerzonenursprungs ausgehen und dass ausserdem die OEEC-Länder gerade auf Rohstoffeinfuhren die niedrigsten Zölle erheben. Dadurch wird allerdings die Bedeutung des Problems etwas abgeschwächt. Die FHZ-Länder wollen aber mit Hilfe der Ursprungskontrolle für alle Waren die Handelsumlenkungen ganz verhindern.

E. Die Ursprungsfrage

Wenn man Handelsumlenkungen vermeiden will, müssen einige Waren vom Freihandel ausgenommen werden. Das bedeutet, dass die Zollkontrolle des Güterhandels zwischen FHZ Ländern nicht aufgehoben werden kann. Die Zollbehörden müssen nun vor allem den Ursprung der die Grenze überschreitenden Waren nachprüfen. Fertigwaren aus Drittländern geniessen auf keinen Fall Zollfreiheit, auch wenn sie über ein FHZ-Land eingeführt werden. Schwierigkeiten ergeben sich in den Fällen, in denen bei der Verarbeitung von Waren im Zonengebiet Rohstoffe oder Halbfabrikate aus Nicht-Zonenländern verwendet wurden. Man wird Kriterien aufstellen müssen, nach denen solche Waren entweder als Zonenwaren oder als Nicht-Zonenwaren eingestuft werden können. Dabei wird man vom in einem Zonenland hinzugefügten Wert ausgehen müssen. Für die einzelnen Waren wäre dann zu bestimmen, welcher Prozentsatz ihres Wertes innerhalb der Zone erstellt sein muss, um die betreffende Ware als Zonen-Ware zu qualifizieren. Ein ähnliches Verfahren wird auch im Commonwealth praktiziert, da dieses Problem ja in jedem Zollpräferenzsystem auftritt. Die Prozentsätze schwanken dort zwischen 25 % und 75 %. Allerdings ist dieses Verfahren in vieler Hinsicht unbefriedigend. Welche Normen soll man aufstellen, nach denen die Betriebe ihre Wertschöpfung berechnen müssen, und wie können ihre Angaben überprüft werden? Ausserdem könnte es vorkommen, dass eine Ware X einmal als Zonenware, ein anderes Mal als Nicht-Zonenware gilt; als Zonenware, wenn sie in einem Niedrigtarifland A produziert wird, wo der

Preis der Rohstoffe oder Halbfabrikate niedrig und die Wertschöpfung pro Stück bei geringer Produktivität, d.h. bei hohem Kostenaufwand je Produkteinheit, hoch ist, und als Nicht-Zonenware, wenn sie in einem Hochtarifland B hergestellt wird, wo der Zoll höhere Rohstoffe- und Halbfabrikatpreise erzeugt und die Wertschöpfung pro Stück bei hoher Produktivität geringer ist als in Land A.

Das Verfahren müsste also ergänzt werden, entweder durch eine Liste von Verarbeitungsarten, die eine Ware in jedem Fall als Zonenware qualifizieren, oder durch ein System von Kompensationszöllen, die den Differenzbetrag zwischen dem beim Erstimport in ein Zonenland erhobenen Zoll und dem Zollsatz des Bestimmungslandes ausgleichen. Ein solches System von Ausgleichszöllen wäre aber äusserst kompliziert, da nun jedes FHZ-Land so viele verschiedene Tarife anweden müsste, wie die FHZ Mitglieder hat. Der italienische Wirtschaftsminister, Carli, hat einen Plan entworfen, nach dem Ausgleichszölle nur dann erhoben werden sollen, wenn die beiden Tarife, aus denen sich der Differenzbetrag errechnet, nicht innerhalb einer gewissen Bandbreite liegen. Die FHZ müsste dann einen "Normaltarif" haben, der für jede Ware den Umfang dieser Bandbreite festlegt. Ausgleichszölle müssten dann nur bezahlt werden, wenn die Differenzbeträge relativ hoch sind. Ein solcher Normaltarif könnte der erste Schritt zu der allmählichen Angleichung der Zolltarife sein. 53)

F. Die Regelung des Wettbewerbs

Man kann nicht erwarten, dass nach der Beseitigung aller Handelsschranken im Zonengebiet so gleichmässige Wettbewerbsbedingungen vorliegen, wie man sie anstrebt, um zu der erwarteten Steigerung der

---

53) Vgl. zur Ursprungsfrage: Rapport sur la possibilité ..., a.a.O., S. 11 ff., und
R. Sannwald/ J. Stohler, a.a.O., S. 71 ff.

Arbeitsteilung zu kommen. Die Arbeitsgruppe der OEEC hat eine Liste der hauptsächlichen konkurrenzverfälschenden Massnahmen zusammengestellt. Sie unterscheidet dabei öffentliche und private Massnahmen:

1. Öffentliche Massnahmen

   a) Subventionen und Exportbegünstigungen
   b) Exportrestriktionen
   c) Doppelpreise

2. Private Massnahmen

   a) Dumping
   b) Monopol- und Kartellpolitik
   c) Restriktive Handelspraktiken

Es ist denkbar, dass solche Massnahmen - den neuen Verhältnissen angepasst - die Vorteile des Freihandels teilweise wieder aufheben. Deshalb müssten auch in ein FHZ-Abkommen ähnliche Wetbewerbsregeln aufgenommen werden, wie wir sie im EWG-Vertrag finden. Exportbegünstigungen jeder Art müssten bis zum Ende der Übergangszeit beseitigt sein, während bei Subventionen von den Institutionen der FHZ zu prüfen wäre, ob die spezielle Notlage eines Wirtschaftszweiges oder einer unterentwickelten Region staatliche Beihilfe rechtfertigt. Exportrestriktionen werden gewöhnlich auf dem Rohstoffsektor angewandt und sollen der eigenen Industrie Vorteile verschaffen. Falls nicht die Gefahr besteht, dass nach Freigabe des Exports Raubbau getrieben wird, müssen auch diese einschränkenden Bestimmungen aufgehoben werden, da sonst die Bedingungen auf den Bezugsmärkten für Betriebe desselben Industriezweiges ungleich sind. Doppelpreise als Folge staatlicher Interventionen werden von selbst verschwinden, wenn Zölle und Exportrestriktionen abgebaut sind.

Dumping fällt häufig mit weiteren dieskriminierenden Monopol- und Kartellpraktiken zusammen. Die Frage der Kartellkontrolle in der FHZ ist wichtig, denn gerade durch Kartellabsprachen wird der Versuch gemacht werden, eine neue unliebsame Konkurrenz von vornherein

auszuschalten. Viner sagt dazu: "There seems likelihood ... that in the forming of the future customs unions and in the development of existing ones, cartel agreements or their equivalent will be used as supplement or substitute for other means of assuring that the removal of the tariff wall between the members of the customs union shall not result in more increase of competition between the industries of the respective member countries than is desired". 54) Der EWG-Vertrag sieht grundsätzlich ein Kartellverbot vor. Entsprechend der Zielsetzung des Vertrags sollen aber nicht alle Kartellvereinbarungen - vor allem nicht die nationalen Kartelle - betroffen werden, sondern nur solche, die den zwischenstaatlichen Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Aber auch in der EWG sind vorläufig internationale Kartellrechtsvorschriften noch nicht ausgearbeitet worden. Für den viel loseren Verband der FHZ ist deshalb noch viel mehr damit zu rechnen, dass die Regierungen der Partnerländer auf lange Sicht ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften anwenden müssen, um schädliche Kartellabreden zu verhindern, sofern solche Rechtsvorschriften in den einzelnen Staaten überhaupt bestehen. Alle Wettbewerbsregeln werden ausdrücklich auch auf öffentliche Unternehmungen angewandt werden müssen, wenn man vermeiden will, dass Länder mit umfangreicher verstaatlicher Industrie einen Wettbewerbsvorteil erhalten.

Wettbewerbsverzerrungen werden sich unzweifelhaft auch aus der verschiedenen Besteuerung ergeben. Die FHZ wird Länder mit sehr unterschiedlichen Steuersystemen umfassen, bei denen sich das Steueraufkommen einmal vorwiegend auf Umsatzsteuern, . ein anderes Mal vorwiegend auf Einkommensteuern stützt. Eine Angleichung der Steuerbelastung wird aber nicht zuletzt dadurch erschwert, dass die letzten Auswirkungen der auferlegten Steuern nach den Überwälzungs-

---

54) Jacob Viner, The Customs Union Issue, a.a.O., S. 77/78

vorgängen nicht ganz geklärt sind. Eine Harmonisierung der Steuersysteme würde ausserdem wieder tief in die Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten eingreifen. Da dieses Problem so ausserordentlich komplex ist, enthält nicht einmal der EWG-Vertrag mehr als nur einige allgemeine Grundsätze zur Vermeidung steuerlicher Diskriminierung. Die Bereinigung dieser Unterschiede wird wohl einer der letzten Schritte der Integration sein müssen.

G. Der europäische Agrarprotektionismus

Die Eingliederung der Landwirtschaft in den europäischen Freihandel wirft besonders schwer zu lösende Probleme auf. Dieser Sektor unterliegt in fast allen europäischen Ländern wettbewerbseinschränkenden Regeln, die "eine Abwandlung des privatwirtschaftlichen Kartellgedankens und seine Anwendung auf die besonderen Verhältnisse der Landwirtschaft mit dem gewohnten Kartellzweck der Stärkung der Marktposition der Beteiligten durch ihr organisiertes Zusammenwirken auf dem Markte" 55) darstellen. Die allgemeinen Wettbewerbsregeln der geplanten FHZ können auf den landwirtschaftlichen Sektor nicht angewandt werden. Zur Angleichung der komplizierten Systeme des nationalen Agrarprotektionismus wird man besondere Massnahmen ergreifen müssen, wenn für die landwirtschaftlichen Betriebe der europäischen Länder gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden sollen.

Als in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts der Wettbewerbsdruck überseeischer Agrarprodukte in Europa immer stärker spürbar wurde, begannen die meisten europäischen Länder zum Schutz ihrer Landwirtschaft ihre Agrarzölle zu erhöhen. Nach dem ersten Weltkrieg, als auch dieser Schutz allein nicht mehr ausreichte, traten weitere staatliche Massnahmen zur Erhaltung des Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe und zur Stützung der Agrarpreise und

55) Hans Bachmann, Die Integration der Agrarmärkte, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 30

-einkommen hinzu. Nur Dänemark und Holland, teilweise auch Grossbritannien setzten ihre Landwirtschaft weiterhin den Wettbewerbseinflüssen des Weltmarktes aus. Die Landwirtschaft dieser Länder war dadurch gezwungen, sich den neuen Verhältnissen anzupassen, und stellte sich im Laufe der Zeit auf Veredelungsproduktion um. Heute sind Dänemark und Holland die einzigen europäischen Länder, die ihre landwirtschaftlichen Überschüsse ohne Preisstützung auf dem Weltmarkt anbieten können. Sie stossen aber dabei an den Grenzen aller übrigen europäischen Länder auf Einfuhrbeschränkungen oder auf staatlich subventionierte Konkurrenzpreise.

Zu dem Motiv der Preis- und Einkommenstützung gesellten sich seit dem Beginn der agrarprotektionistischen Epoche eine Reihe weiterer Motive, welche die Art und die Zahl der Staatseingriffe laufend vermehrten. Die zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft setzte immer mehr ländliche Arbeitskräfte frei und übte einen grossen Druck auf die Landarbeitslöhne aus. Die Folge davon war eine grosse Landflucht, welche die ländliche Bevölkerung stark dezimierte. Nicht nur die Existenz unselbständiger Landarbeiter wurde durch die Mechanisierung bedroht, sondern auch die Besitzer von Kleinbetrieben, in denen sich der Einsatz von Maschinen nicht lohnte, mussten um ihre Existenz fürchten, da sie gegenüber Grossbetrieben nicht mehr konkurrenzfähig waren. Aus mehreren Gründen suchten nun die Regierungen, durch staatliche Beihilfen die Bevölkerung auf dem Land zu halten. Aus demographischen und staatspolitischen Gründen ist es vielfach erwünscht, dass die städtische Bevölkerung nicht zu sehr auf Kosten der ländlichen zunimmt. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus garantiert ein grosser ländlichr Bevölkerungsteil auch eine grössere Krisenfestigkeit. Nicht zu vergessen ist schliesslich, dass in demokratischen Länden speziell mit konservativer Regierungsmehrheit ein grosses Interesse an der Erhaltung der ländlichen

Wählermassen besteht. Ein weiteres Motiv für den Agrarschutz ist der Wunsch, einen gewissen Teil des inländischen Bedarfs an Nahrungsmitteln aus eigener Produktion zu decken. Das erscheint den einzelnen Staaten aus wehrpolitischen oder einfach aus Gründen der Selbsterhaltung notwendig. Tatsächlich scheint gerade für die Integration der Landwirtschaft bei vollkommener Freigabe der Agrarmärkte eine gewisse politische Integration der beteiligten Staaten erforderlich zu sein, denn in manchen Staaten, die unter ungünstigen Bedingungen produzieren müssen, würde sie einen radikalen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion zur Folge haben. Auf eine gewisse Nahrungsmittelversorgung kann aber in Notfällen nicht, auch nicht für kurze Zeit, verzichtet werden. 56)

Zu Beginn der Gespräche über die FHZ war vor allem Grossbritannien gegen die Einbeziehung der Landwirtschaft in den europäischen Markt eingestellt. Der Grund für diese Haltung Grossbritanniens war sein Interesse daran, seinen grossen Nahrungsmittelimportbedarf auch weiterhin aus den Commonwealthländern zu decken, da bei einer Freigabe der Agrareinfuhren aus europäischen Überschussländern seine Vorzugsposition im Export innerhalb des Commonwealth, die sich teilweise auf seine hohen Agrareinfuhren aus diesem Gebiet begründete, verloren ginge. Zu den Ländern, die sich der britischen Linie anschlossen, gehörte auch die Schweiz. Während die Schweiz im allgemeinen eine ausgesprochene liberale Wirtschaftspolitik betreibt, hat sie auf dem landwirt-

---

56) "Es ist ein sehr unsicherer und gefährlicher Zustand, wenn ein grosser Teil der Bevölkerung von Ernten lebt, die auf durch Weltmeere entfernten Böden wachsen, und Millionen von Menschen ausschliesslich von der Nahrungsmitteleinfuhr abhängig sind. Jede Erschütterung von weltwirtschaftlichen Beziehungen kann in einem solchen Lande zu schweren Hungersnöten führen". Otto Kraus, Theorie der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1956, S. 77

schaftlichen Sektor den Protektionismus so weit vorangetrieben, dass sie heute als Musterland des Agrarprotektionismus bezeichnet werden kann. Ihre für die Landwirtschaft hauptsächlich aus wehrwirtschaftlichen Gründen betriebene Autarkiepolitik hat dazu geführt, dass die schweizerischen landwirtschaftlichen Erzeugerpreise heute die höchsten Europas sind. Die schweizerische Landwirtschaft ist deshalb auch gegenüber der anderer protektiohistischer Länder nicht konkurrenzfähig. Österreich hat sich dagegen schon auf der "Europäischen Konferenz zur Organisation der Agrarmärkte" im Jahre 1955 der deutsch-französischen Auffassung angeschlossen und befürwortet die Integration der Landwirtschaft bei Koordinierung der verschiedenen Systeme der Agrarpolitik. 57)

Die Gegner der Agrarintegration nehmen inzwischen eine weniger schroffe Haltung gegen die Einbeziehung der Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt ein, die aus zwei Gründen notwendig erscheint. Erstens ist es Agrarüberschussländern, speziell Dänemark, nicht zuzumuten, dass sie den Import von Industrieerzeugnissen freigeben, während ihr Export weiterhin auf Handelsbeschränkungen stösst. Zweitens macht sich das Problem der landwirtschaftlichen Überproduktion in Europa immer mehr bemerkbar, hervorgerufen durch die von Schutzmassnahmen verzerrten Angebots- und Nachfragerelationen. Die Beseitigung der Zölle und Kontingente für Agrarprodukte allein ist aber nicht geeignet, einen einheitlichen europäischen Agrarmarkt herzustellen, da die Preise der Agrarprodukte in den meisten Fällen keine Kostenpreise sind und die Angebotsverhältnisse durch Marktordnungen geregelt werden. Fast alle europäischen Länder sind nicht bereit, auf Staatseingriffe jeder Art zu verzichten. Eine Koordinierung der nationalen Massnahmen, ähnlich wie

---

57) Vgl. Joachim Krumhoff, Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft. Kiel 1957, S. 81 ff.

sie im EWG-Vertrag vorgesehen ist, scheint deshalb der einzig gangbare Weg zu sein. Auf lange Sicht sollen dort gemeinsame Wettbewerbsregeln erarbeitet, die einzelstaatlichen Marktordnungen koordiniert und eine europäische Marktordnung für Waren, die sich für eine europäische Vorratshaltung eignen, aufgestellt werden. Mindestpreise, langfristige Warenabkommen und ein Garantiefonds sollen über Umstellungsschwierigkeiten während der Übergangsperiode hinweghelfen. Für Produkte, die wegen der klimatischen Anbaubedingungen grosse Preisunterschiede aufweisen, wie z.B. Obst, Gemüse und Wein, könnten die gefährdeten Länder ein Dreiphasenimportsystem einführen, wie es in der Schweiz schon jetzt praktiziert wird. Problematisch bleibt die Frage der Futtermittelzölle, welche die Veredelungsprodukte verteuern. Solche Zölle werden zur Zeit nicht von allen europäischen Ländern erhoben. Da Futtermittel hauptsächlich aus Übersee bezogen werden, würde diese Belastung in einigen Ländern bestehen bleiben, wodurch ihre Veredelungsprodukte zu teuer werden würden. Aber auch dieses Problem könnte gelöst werden, entweder durch Ausgleichszölle oder schliesslich durch die Beseitigung der Futtermittelzölle überhaupt.

7. Schlussfolgerungen

Wir haben die allgemein-theoretischen Fragen einer regionalen wirtschaftlichen Integration und die technischen Probleme bei ihrer Verwirklichung mit den westeuropäischen Ländern als Mitglieder einer solchen Region recht ausführlich behandelt, weil die Schlussfolgerungen, die wir aus diesen allgemeinen Überlegungen ziehen können, bei unserer Fragestellung sehr wichtig sind. Das magische Dreieck, das die wesentlichen Zielsetzungen der modernen Wirtschaftspolitik fast aller Länder einschliesst, nämlich die Erhaltung oder Herstellung der Vollbeschäftigung, die Stabilerhaltung des Geldwertes und den Ausgleich der Zahlungsbilanz, wird zwar durch die Herstellung des Freihandels nicht verändert,

aber seine Problematik wird vergrössert. Namentlich im Hinblick auf den Ausgleich der Zahlungsbilanz bringt der Freihandel neue wirtschaftliche Probleme mit sich, die es erschweren, dieses Ziel zu erreichen. Durch die Beseitigung der Zölle und der anderen Beschränkungen des internationalen Handels verlieren die Regierungen ja eines der wichtigsten Instrumente, das sie während der letzten Jahrzehnte in den Dienst des Zahlungsbilanzgleichgewichts gestellt hatten. An Stelle dieses Instruments müssen jetzt andere Mittel für das internationale Gleichgewicht sorgen. Sollen bei frei konvertierbaren Währungen die Wechselkurse stabil gehalten werden, so bleibt als einziges Mittel die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer übrig. Auch wenn man die zeitweilige Anpassung der Wechselkurse in Betracht zieht, wird man bis zu einem gewissen Grade wirtschaftspolitische Entscheidungen gemeinsam treffen müssen, wenn man vermeiden will, dass die Schwankungen zu gross werden und dass die Anpassungen durch Gegenmassnahmen wieder kompensiert werden. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist also unter diesen Voraussetzungen mehr oder weniger eine automatische Folge des Freihandels, und wir haben gesehen, dass die wirtschaftspolitische Autonomie der Partnerländer noch weiter eingeschränkt, ja schliesslich fast völlig aufgehoben wird, wenn auch Arbeit und Kapital frei beweglich werden, um die internationale Arbeitsteilung voll zur Auswirkung kommen zu lassen. Der Freihandel enthält also eine innere Dynamik, welcher sich die an ihm teilnehmenden Länder auf die Dauer nicht entziehen können. Er führt im Endeffekt zu einem engeren wirtschaftlichen Zusammenschluss der Partnerländer als ihn zunächst der freie Güterhandel allein darstellt.

Schliesslich zwingen aber auch einige technische Probleme zu weiteren gemeinsamen Lösungen. Wir haben gezeigt, wie schwierig es sein wird, Handelsumlenkungen zu vermeiden, solange die Partner-

länder unterschiedliche Aussentarife anwenden. Auf lange Sicht wird diese Schwierigkeit wohl die Tendenz zur Harmonisierung der Aussenzölle auslösen. Die Garantie der gleichen Wettbewerbsbedingungen in der Region, die eine notwendige Voraussetzung zur Erreichung der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung darstellt, wird die einzelnen Regierungen daran hindern, einseitige Massnahmen zur Begünstigung ihrer nationalen Wirtschaft zu ergreifen. Die Eingliederung der Landwirtschaft endlich greift über die Einschränkung der wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit der Partnerländer hinaus und beeinflusst die jeweils erwünschten bevölkerungs- und wehrpolitischen Ziele. Dass aber die Landwirtschaft kaum aus dem Freihandel ausgeklammert werden kann, ergibt sich aus dem Vorhandensein von Agrarüberschussländern in Westeuropa.

Die wirtschaftliche Entwicklung in einer europäischen FHZ wird sich also zwangsläufig auf einen engeren Zusammenschluss hinbewegen, in der Richtung auf den in der EWG mit Vorbedacht angestrebten Zustand, auch wenn in einem FHZ-Abkommen nur Freihandel und eine lose Verbindung der Mitgliedsländer vereinbart werden sollte.

Wir haben schon darauf hingewiesen, dass Österreich und in besonderem Masse die Schweiz bei der europäischen Integration nur dann mitarbeiten wollen, wenn durch diese ein relativ loser Zusammenschluss mit weitgehender Erhaltung ihrer Unabhängigkeit hergestellt wird. Den selben Vorbehalt machen auch die meisten übrigen Nicht-EWG-Länder für ihre Mitarbeit bei der Integration. Stellen wir dieser Haltung den oben herausgearbeiteten Tatbestand gegenüber, nämlich die durch Freihandel ausgelöste Entwicklungstendenz auf einen engeren Zusammenschluss hin, so können wir daraus folgern, dass nach der Bildung der Freihandelszone der Zeitpunkt kommen wird, in dem entweder der Freihandel wieder aufgehoben werden muss oder die genannten Länder ihre Haltung zur Integration revidieren müssen. In unseren fol-

genden Untersuchungen werden wir sehen, dass im Fall Österreichs und der Schweiz der zweiten Alternative ganz gewichtige Hindernisse im Wege stehen. Gleichzeitig werden wir aber zeigen, dass die erste Alternative, d.h. die Wiederauflösung einer einmal gebildeten FHZ und der daraus folgende Ausschluss aus dem Freihandel der EWG, unseren beiden Ländern beträchtliche wirtschaftliche Nachteile bringen würde. Diese zwiespältige Situation, in der sich Österreich und die Schweiz in einem Europa, das zur wirtschaftlichen Einigung strebt, befinden, wollen wir bei den folgenden Untersuchungen im Auge behalten.

II. Teil: Die Kleinstaaten Österreich und die Schweiz und die europäischen Integrationsbestrebungen

I. Kapitel : Die allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Probleme der beiden Kleinstaaten

1. Kleinstaaten und wirtschaftliche Integration

Die europäische Integration stellt die Kleinstaaten in Europa vor eine Reihe von speziellen Problemen. Österreich und die Schweiz sind nicht die einzigen europäischen Kleinstaaten. Ihnen vergleichbar in Einwohnerzahl, Territorium und wirtschaftlichem Entwicklungsstand sind Belgien und Holland einerseits, die der EWG beigetreten sind, und Dänemark andererseits, das wir unsere beiden Staaten ausserhalb dieser Gemeinschaft steht. Wenn wir uns fragen, welche Rolle diese Kleinstaaten bei der Auflösung der Weltwirtschaft gespielt haben, so stossen wir auf die Tatsache, dass der Protektionismus in Europa keineswegs von diesen kleinen Staaten ausgegangen ist, sondern dass sie im Gegenteil eine weit liberalere Wirtschaftspolitik betrieben haben als die europäischen Grosstaaten. Je kleiner ein Staat ist, desto schwieriger ist es tatsächlich für ihn, eine Autarkie anzustreben. Die kleinen Staaten sind in der Regel viel mehr vom Aussenhandel abhängig als die grossen. Der Inlandsmarkt ist zu klein, um die gesamte Produktion eines hochentwickelten Industriezweiges aufzunehmen. Nur bei Einzelfertigung und bei relativ kleinen Serien reichen die Absatzmöglichkeiten des Binnenmarktes aus. Kleine Länder brauchen eine grosse Ausfuhr, um für die Einfuhr von Gütern, die im Inland nicht rentabel hergestellt werden können, einen Ausgleich zu schaffen. Der Aussenhandel hat in der Wirtschaft von Kleinstaaten eine so grosse Bedeutung, dass sie es sich nicht leisten können, seinen Umfang durch protektionistische Massnahmen von sich aus einzuschränken. Soweit es sich um die hochindustrialisierten Kleinstaaten Mittel- und Nordeuropas handelt, setzten

sie im Gegenteil ihre Tarife immer niedriger an als die grossen europäischen Staaten. Protektionistische Massnahmen, die auch sie in der Vergangenheit ergriffen haben, dienten zum grossen Teil nur der Abwehr, wie z.B. die Einführung des bilateralesn Handelsverkehrs und der Clearingsverträge in der Schweiz in den dreissiger Jahren, als die Tendenz, in der Schweiz zu verkaufen und in anderen Ländern zu kaufen, die Stellung des Schweizer Franken gefährdete.

Neben solchen hochindustrialisierten Kleinstaaten, die wegen ihrer Wirtschaftsstruktur logischerweise eine liberale Handelspolitik betreiben müssen, gibt es die andere Gruppe von kleinen Ländern, wie z.B. die Balkanstaaten, die in hohem Grade desintegrierend wirken. Es sind dies durchweg Agrarstaaten mit wenig entwickelter Industrie, die sich nicht der Konkurrenz der höherentwickelten Nachbarländer aussetzen zu können glauben und die deshalb hohe Schutzmauern errichten. Die Aufteilung der österreichisch- ungarischen Monarchie, durch die eine Anzahl solcher Kleinstaaten geschaffen wurde, trug zweifellos zur wirtschaftlichen Desintegration in Europa bei. Das heutige Österreich ist zwar schon über den anfänglichen Protektionismus dieser Nachfolgestaaten der Monarchie hinausgewachsen, gehört aber noch nicht zu den Kleinstaaten mit ausgesprochenen liberaler Handelspolitik.

In Westeuropa, dessen Integration zur Diskussion steht, finden wir nur wenige Kleinstaaten des zweiten Typus. Die meisten sind wirtschaftlich so hochentwickelt und aussenhandelsmässig so liberal eingestellt, dass ihre Existenz in der Vergangenheit in Europa dazu beigetragen hat, die protektionistischen Fronten aufzulockern. Die Notwendigkeit, diese Kleinstaaten in einen grossen Markt einzugliedern, um so den Protektionismus zu überwinden, kann also nicht als Argument für die europäische Integration dienen, denn gerade die grossen Staaten

waren in Europa seit jeher die Quellen des Protektionismus. Die Auflösung der Kleinstaaten als Einheiten mit selbständiger wirtschaftspolitischer Willensbildung könnte eher dazu beitragen, die protektionistischen Regungen in Europa zu verstärken. 1) Einer der Gründe für die Skepsis, mit der vor allem in der Schweiz die Integrationsbestrebungen betrachtet werden, ist die Befürchtung, dass sich der europäische Markt mit einem Protektionismus umgeben und sich gegen die Aussenwelt abschliessen wird, ohne dass sich ein Kleinstaat gegen diese Entwicklung noch wehren kann.

Welche Vorteile und welche Nachteile wirtschaftlicher Art, die nach der Integration verschwinden werden, bieten sich denn in einem Kleinstaat ganz allgemein? Ein Kausalzusammenhang zwischen Staatengrösse und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit besteht offensichtlich nicht, denn wir kennen Kleinstaaten, die auf höchster, und solche, die auf tiefster Entwicklungsstufe stehen, ebenso wie auch grosse Staaten. Es gibt jedoch eine kleine Zahl von wirtschaftlichen Tatbeständen, die für kleine Staaten typisch sind. Ihre Wirtschaftsstruktur ist in der Regel viel weniger kompliziert als die grosser Staaten. Die Wirtschaft kleiner Länder ist deshalb anpassungsfähiger - eine Tatsache, die sich in der Weltwirtschaftskrise für kleine Länder vorteilhaft auswirkte, als diese viel weniger unter der Depression litten als ihre grossen Nachbarländer. 2) Ein Nachteil ist dagegen

1) Vgl. Alfred Bosshardt, Die Schweiz im Kampf mit dem Protektionismus der Grossmächte, a.a.O., S. 107, und Wilhelm Röpke, Internationale Ordnung, Erlenbach-Zürich 1945, S. 310

2) Für Osterreich trifft diese Feststellung nicht zu. Hier lag der Fall jedoch insofern anders, als sich die österreichische Wirtschaft nach der Auflösung der Monarchie bei Beginn der Krise noch nicht annähernd konsolidiert hatte und deshalb von der allgemeinen Depression schwer in Mitleidenschaft gezogen wurde.

der kleine Binnenmarkt, der häufig eine Massenproduktion bei optimalen Kosten nicht zulässt. Die Unternehmer scheuen meistens davor zurück, ihren Absatzzu sehr auf Auslandsmärkte zu stützen, da die Verhältnisse auf diesen Auslandsmärkten viel zu wechselhaft sind und das Risiko deshalb zu gross ist. Ausnahmen, wie etwa die schweizerische Uhrenindustrie, die mehr als 90 % ihrer Produktion exportiert, bestätigen nur die Regel, und der harte Schlag, den die Erhöhung der amerikanischen Uhrenzölle im Jahre 1954 für die schweizerische Uhrenindustrie bedeutete, zeigt die Berechtigung der von den Unternehmern geübten Vorsicht. Gewisse Produktionszweige sind ausserdem für Kleinstaaten schwer zugänglich, wie z.B. die Grundstoffindustrie, der Schwermaschinenbau, die Fahrzeugindustrie u.ä.. Kleinstaaten sind ausserdem in ihrer wirtschaftspolitischen Entscheidungsfreiheit eingeengt, besonders wenn sich bei ihrer ohnehin grossen Aussenhandelsabhängigkeit der Handel auf wenige Partnerländer konzentriert. Dieser Nachteil würde durch die wirtschaftliche Integration allerdings noch verstärkt werden, vor allem für den Fall, dass Entscheidungen des integrierten Wirtschaftsgebildes wie in der EWG durch Mehrheitsbeschluss zustande kämen.

Weder diese durch den Kleinstaat an sich begründeten Nachteile, die mit der Integration beseitigt werden würden, noch die Vorteile, die aufzugeben wären, sind so schwerwiegend, dass sie die Grundlage für eine eindeutige Entscheidung für oder gegen den Beitritt zu einem grösseren Wirtschaftsgebiet bilden könnten. Wir glauben auch nicht, dass die Hebung des allgemeinen Wohlstands im neuen Wirtschaftsraum ein hinreichendes Motiv für die europäischen Kleinstaaten darstellt, ihre wirtschaftliche Selbständigkeit aufzugeben, denn die wirtschaftlich hochentwickelten von ihnen müssten zunächst wahrscheinlich mit mehr Nachteilen als Vorteilen rechnen, während die unterentwickelten

die Konkurrenz der grossen industrialisierten Staaten fürchten. Dazu kommt das politische Risiko der Anlehnung an grosse Staaten, d.h. die drohende Einengung der eigenen Handlungsfreiheit, die für kleine Staaten viel einschneidender sein wird als für grosse. Unsere beiden Kleinstaaten Österreich und Schweiz, die nicht wie die Benelux-Länder aus politischen Gründen eine Vereinigung mit andern europäischen Staaten anstreben - was als ein höchst bemerkenswertes Ereignis zu betrachten ist 3) - sondern mehr oder weniger lediglich am wirtschaftlichen Teil der Integrationsbestrebungen interessiert sind, haben demnach kaum Veranlassung, aktiv auf eine Integration hinzuwirken. Sie spielen vielmehr eine passive Rolle, und ihre Entscheidung über eine Mitarbeit bei der europäischen Integration wird wegen ihrer Abhängigkeit von ihren Nachbarländern mehr durch äussere Einflüsse als durch innere Notwendigkeiten bestimmt.

Nachdem in Europa die EWG gebildet worden ist, ergibt sich für die aussenstehenden Kleinstaaten folgende Lage: Sie werden Absatzmärkte in der EWG verlieren, denn Handelsverlagerungen werden ihre Ausfuhr in dieses Gebiet verringern. Wie schwerwiegend solche Verluste sind, hängt davon ab, welchen Umfang sie absolut annehmen können, d.h. inwieweit die Einfuhr aus dem betreffenden Drittland durch Käufe in einem

---

3) Viner stellt fest, dass in der Vergangenheit bei Zusammenschlüssen mehrerer Staaten stets politische Motive für die Mitarbeit grosser Staaten ausschlaggebend waren. Aber: "For small countries considering customs union with great powers, on the other hand, only the economical consequences as a rule were regarded as attractive while the political aspects were thought of as involving risks which might have to be accepted for the sake of the economic benefits with which they were unfortunately associated". Jacob Viner, The Customs Union Issue, a.a.O., S. 92

EWG-Land ersetzbar sind und wie gross der Anteil der Ausfuhr in die EWG-Länder am Gesamtexport des betreffenden Landes ist. Zwar wird sich die steigende Konsumkraft in der EWG auch in einer verstärkten Einfuhr aus Drittländern ausdrücken und sich so günstig auf die umliegenden Länder auswirken. Die kleinen Länder innerhalb der EWG werden aber unmittelbar am wirtschaftlichen Aufschwung teilnehmen. Dafür haben sie ihre Unabhängigkeit teilweise eingebüsst. Es wird sich ausserdem die Konkurrenz der Industrie der EWG-Länder auf anderen Märkten stärker fühlbar machen, da sich nun die fehlenden Möglichkeiten der Massenproduktion in kleinen Nicht-EWG-Ländern doppelt nachteilig auswirkt. Auch bei einem Beitritt eines kleinen Staates zum grösseren Wirtschaftsgebiet kann die Konkurrenz der Industrie der grösseren Staaten gefährlich werden, da diese schon an einen grossen Wirtschaftsraum gewöhnt ist und daher häufig überlegen ist. Ist das kleine Land aber Mitglied der Union, so handelt es sich nur um eine Übergangserscheinung, da sich seine Industrie den neuen Verhältnissen schnell anpassen wird. Nach der Anpassungsfrist kann auch die Industrie des Kleinstaates, nachdem sie sich mehr spezialisiert hat, grössere Serien billiger als vorher produzieren. 4)

Diese Überlegungen gelten natürlich nicht nur für die jetzige Situation, die unsere beiden Staaten ausserhalb der EWG sieht. Die Folgen eines Fernbleibens oder eines Beitritts werden sich noch viel stärker bemerkbar machen, wenn sich unsere Fragestellung auf einen gemeinsamen Markt ganz Westeuropas bezieht. Ganz allgemein könnte man somit den Beitritt unserer Kleinstaaten zum europäischen Markt befürworten, da in diesem Fall die Vorteile zu überwiegen scheinen, während sie bei

---

4) Vgl. dazu: Fernand Baudhuin, Die Kleinstaaten und der Gemeinsame Markt, in: Europa - Besinnung und Hoffnung, Hrgb. von A. Hunold. Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1957, S. 11 ff.

ihrem Fernbleiben grosse handelsmässige Nachteile in Kauf zu nehmen hätten. Entscheiden lässt sich diese Frage aber erst im konkreten Fall, in dem nicht nur die wirtschaftlichen Tatbestände zu berücksichtigen sind und in denen wir in Österreich und in der Schweiz grosse Unterschiede feststellen werden, sondern auch politische Tatbestände eine wichtige Rolle spielen.

2. Die Verpflichtung zur Neutralität

Bei jeder Art von internationalen Vereinbarungen zwischen Österreich bzw. der Schweiz und dritten Staaten ist zu beachten, dass Österreich und die Schweiz Verpflichtungen zur Wahrung der Neutralität eingegangen sind. Der Begriff der Neutralität kennzeichnet zwar eine bestimmte Verhaltensweise eines Staates in Kriegszeiten, und er scheint in Friedenszeiten nur insoweit hineinzuwirken, als er neutralen Staaten militärische Bündnisse zu jeder Zeit verbietet. In Wirklichkeit können aber Neutralitätsgrundsätze nicht nur durch Militärallianzen verletzt werden. Politische und wirtschaftliche Vereinbarungen zwischen Staaten können die Handlungsfreiheit eines neutralen Staates einengen, sodass ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis entsteht, und der neutrale Staat im Kriegsfall schliesslich zwar nicht formell, aber doch tatsächlich auf die Seite eines kriegführenden Staates gezogen wird.

Der im Jahre 1955 mit Österreich abgeschlossene Friedensvertrag der sog. Staatsvertrag, enthält eine Bestimmung, die Österreich ein neutrales Verhalten auferlegt. 5) Österreich hat über diese

---

5) In Art. 4, des Vertrages heisst es: "Um einer solchen Vereinigung (mit Deutschland) vorzubeugen, wird Österreich keinerlei Vereinbarung mit Deutschland treffen oder irgendeine Handlung setzen oder irgendwelche Massnahmen setzen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine

etwas unklare Bestimmung hinaus in einem Gesetz seinen Neutralitätsstatus bekräftigt, "In dem Bundesverfassungsgesetz (vom 26. Oktober 1955) über die Neutralität Österreichs wird festgestellt, dass Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität erklärt und dass es diese Neutralität mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen wird", 6) Dass der Neutralitätsbegriff in Österreich nicht allzu eng aufgefasst wird, erweist die Tatsache, dass es 1956 dem Europarat, der allerdings mit seiner interparlamentarischen Arbeit nur beratende Funktion hat, beigetreten ist.

Viel weiter in die Geschichte zurück reicht die Schweizer Neutralität, die am 20. November 1815 im Zweiten Pariser Frieden als immerwährende Neutralität völkerrechtlich anerkannt wurde. Der Neutralitätsbegriff ist in der schweizerischen öffentlichen Meinung tief verwurzelt. Ein Versuch, den Neutralitätsstatus in Frage zu stellen oder irgendwelche Massnahmen zu ergreifen, die ihn gefährden könnten, würde in der Schweiz auf fast einhellige Ablehnung stossen. Die Neutralität spielt in der Schweiz eine so grosse Rolle, dass Guggenheim die Neutralitätspolitik als den Hauptbestandteil der schweizerischen Aussenpolitik bezeichnet, 7) Dabei wird der Begriff der Neutralität so eng gefasst, dass er zuweilen zum Isolationismus zu führen droht. Die Schweiz war stets allen internationalen Verein-

---

politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen."

6) Julius Raab, Die österreichische Neutralität, in: Europa (Salzburg), Nr. 100 vom April 1958, S.41

7) Paul Guggenheim, Die Schweiz und die europäischen Integrationsbestrebungen, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 658 vom 9.3.1957

barungen gegenüber äusserst zurückhaltend. Dem Völkerbund trat sie erst bei, als man ihr die Ausnahme von der Verpflichtung zur Teilnahme an militärischen Aktionen zugesichert hatte. Den Vereinten Nationen blieb sie bis heute fern, da ein ähnliches Zugeständnis nicht gemacht wurde. Beim Beitritt zur OEEC machte sie gewisse Vorbehalte, die sich auf ihre Neutralität bezogen, und dem Europarat trat sie nicht bei, da er nur freiheitlich-demokratische Staaten als Mitglieder enthalte und den Beitritt von andersorganisierten ausschliesse, womit er sich als nicht-neutrale Organisation charakterisiere. 8)

3. Konsequenzen des Neutralitätsstatus auf wirtschaftlichem Gebiet

Wir haben festgestellt, dass durch internationale Vereinbarungen irgendwelcher Art neutrale Staaten in eine gewisse Abhängigkeit von anderen nicht-neutralen Staaten kommen können. Die Gefahr einer Abhängigkeit ist insbesondere dann unmittelbar gegeben, wenn mit internationalen Vereinbarungen der Verzicht auf Souveränitätsrechte und ihre Übertragung auf supranationale Institutionen verbunden ist. Allerdings ist nicht jeder Verzicht auf Souveränität schon gleichbedeutend mit dem Verzicht auf Neutralität, wenn er sich nur auf Teilgebiete bezieht und die politische Handlungsfreiheit nicht beeinträchtigt. Die EWG enthält aber auf lange Sicht mit dem Willen der Partnerländer die Tendenz, die politische Selbständigkeit der Partnerländer aufzulösen und sie zu einer grösseren Einheit zu verschmelzen. Für Österreich und die Schweiz kommt somit ein Beitritt zur EWG unter den Bedingungen, die jetzt für die EWG-Mitgliedschaft gelten, nicht in Frage, solange sie an ihrem Neutralitätsstatus festhalten. Wie steht es aber mit anderen Formen der europäischen Integration?

Österreich hat sich erst vor relativ kurzer Zeit

3) Paul Guggenheim, a.a.O.

zur Neutralität bekannt. Eine Tradition des neutralen Verhaltens konnte sich in dieser kurzen Zeit noch nicht herausbilden, und es ist deshalb auch noch nicht tief in der öffentlichen Meinung verwurzelt, jedenfalls nicht in einer mit der Schweiz vergleichbaren Weise. Die Bereitschaft, internationale Verpflichtungen einzugehen und sogar Souveränitätsverzichte auf wirtschaftlichem Gebiet zu leisten, ist aus diesem Grunde in Österreich viel grösser als in der Schweiz. Viel stärker als die Furcht vor einem Verlust der Neutralität ist in Österreich das Bewusstsein und der Wunsch, Teil einer grösseren Völkergemeinschaft zu sein, denn seine jetzige Existenz als Kleinstaat ist ja nicht ein selbstgewählter Zustand, sondern das Ergebnis nicht-österreichischer Beschlüsse. 9) Neben dieser mehr gefühlsmässigen Bejahung des Europagedankens steht aber die grosse wirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs von Westeuropa, die nach dem zweiten Weltkrieg noch zugenommen hat. Diese Abhängigkeit zwingt Österreich allein aus wirtschaftlichen Überlegungen zu einer gewissen Mitarbeit an der europäischen Integration, will es nicht in eine gefährliche Isolierung zwischen Ost und West geraten. Österreich ist deshalb ohne allzu grosse Vorbehalte bereit, an einer Freihandelszone, die eine engere wirtschaftliche Verzahnung der Partnerländer schaffen und tendenziell gewisse Abhängigkeitsverhältnisse herbeiführen wird, teilzunehmen, solange

9) "Nirgends in Europa wird, glaube ich, ein gemeinsames Vaterland Europa mehr herbeigewünscht als in Österreich. ... Angesichts der dreissigjährigen Not unseres Staates, unter dem Druck des Bruches unserer Geschichte haben wir Österreicher bis vor nicht allzu langer Zeit mehr als andere europäische Nationen gelernt, uns von den Vorstellungen und Vorurteilen einer Vergangenheit zu lösen..." Otto Guglia, Kampf um Europa, Schriftenreihe der österreichischen UNESCO-Kommission, Wien 1954, S. 77

diese Abhängigkeitsverhältnisse noch mit seinen vertraglich festgelegten Neutralitätsverpflichtungen in Einklang zu bringen sind. Von offizieller Seite wird sogar eine weitgehende Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik der Partnerländer für notwendig erachtet. 10)

Die Frage der Neutralität und der staatlichen Unabhängigkeit steht in der Schweiz viel weiter im Vordergrund Es gibt dort nur wenige Stimmen, die verlangen, das nur ideologische Bekenntnis zur westlichen Staatsform durch ein aktives Eintreten - notfalls mit militärischem Beitrag - für die Erhaltung dieser Staatsform zu ergänzen, 11) oder die auch nur davor warnen, sich durch das Neutralitätsprinzip nicht in einen Isolationismus hineintreiben zu lassen.12) Der Präsident der schweizerischen Europa-Union, Hans Bauer, hält

---

10) In einer Erklärung im Ministerrat der OEEC am 12.2.1957 sagte der österreichische Aussenminister Figl, unter anderem: "Was zunächst das Problem der wirtschaftlichen Koordinierung zwischen den Staaten der Freihandelszone betrifft, so bin ich der Auffassung, dass diese möglichst weit gesteckt werden soll und alle wesentlichen Sparten der wirtschaftlichen Aktivität zu umfassen hätte. Dies gilt insbesondere für die Harmonisierung der Währungs- und Finanzpolitik, da diese eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des europäischen Marktmechanismus darstellt." Zitiert nach: "Österreich und die europäische Integration", hrgb. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1957, S. 64

11) Johannes Tscharner, Die Schweiz liegt in Europa, Zürich 1954

12) Hans Bauer, Die Schweiz vor europäischen Tatsachen, Basel:
Europa-Union 1953

zwar die Preisgabe des Neutralitätsprinzips im jetzigen Zeitpunkt nicht für wünschenswert, aber er weist darauf hin, dass die Einigungsbestrebungen in Europa diese Maxime der schweizerischen Aussenpolitik mit der Zeit in Frage stellen kann, und dass sie vor allem heute die Schweiz nicht zu einem passiven Verhalten gegenüber der europäischen Integration verleiten darf. "Wenn wir uns auf Bergeshöhen isolieren und den historischen Vorgang des freiwilligen und freiheitlichen Zusammenschlusses unserer Nachbarn passiv betrachten, dann riskieren wir das ungünstigste Resultat einer solchen Entwicklung für uns selbst. Die Möglichkeit, in einem solchen Prozess ein Maximum von Selbtbestimmung zu bewahren, können wir am besten gewinnen, wenn wir versuchen, wo immer möglich uns eine Mitbestimmung zu sichern". 13)

Die Mehrheit der Schweizer betrachtet die europäische Integration unter dem Gesichtspunkt ihres Einflusses auf die Neutralität der Schweiz. Dabei räumen Schweizer Autoren ein, dass das Neutralitätsprinzip aus egoistischen Motiven hervorgegangen ist, später aber einen weitergehenden Gehalt erlangt hat. Als Bestandteil der europäischen Gleichgewichtspolitik habe zwar die Schweizer Neutralität heute ihre Berechtigung verloren, gleichzeitig aber eine weltpolitische Bedeutung - in der Existenz eines ausgleichenden, vermittelnden Staates - gewonnen, die grösser sei, als sie die politisch aktive Eingliederung in die Staatengruppe sein könne, zu deren Ideologie sich die Schweiz bekennt. Die Schweiz ist zu einer Mitarbeit an gemeinsamen wirtschaftlichen Unternehmungen in Europa bereit, solange sie einen politisch aktiven Beitrag nicht erfordern. Da die wirtschaftliche Integration vor allem Freihandel herbeiführen will, kommt sie der traditionell freihändlerischen Wirtschaftspolitik der Schweiz entgegen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von Westeuropa ist aber nicht

---

13) Hans Bauer, a.a.O., S. 13/14

so gross - insbesondere nicht so gross wie die Österreichs, da sie einen geringeren Prozentsatz ihres Exports in Westeuropa absetzt - als dass sie dadurch ohne weiteres zu weitreichenden Konzessionen gezwungen wäre. Die Zusammenarbeit im Rahmen der OEEC entsprach den schweizerischen Wünschen, da das Einstimmigkeitsprinzip die Unabhängigkeit völlig garantierte. Die OEEC-Liberalisierung gestattete ausserdem Ausnahmen vom Freihandel, die der Schweiz handelspolitisch einschränkende Massnahmen aus weerpolitischen Gründen zur Erhaltung ihrer bewaffneten Neutralität ermöglichten. Obwohl die Freihandelszone eine verstärkte wirtschaftliche Verflechtung der westeuropäischen Länder zur Folge haben muss, sodass auf diese Weise die Schweiz in eine gewisse wirtschaftliche Abhängigkeit von Staaten gerät, die durch vertragliche Bindungen (NATO) in bestimmten Fällen zur Kriegsführung verpflichtet sind, ist die Schweiz zu einem Beitritt in eine FHZ bereit. Damit will die Schweiz ihren Beitrag zur Vermeidung der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas leisten - vielleicht nicht ganz freiwillig, denn eine Diskriminierung ganz Westeuropas würde sich auch auf die Schweiz sehr nachteilig auswirken. Aber diese FHZ soll ein Minimum an Einschränkung der nationalen Handlungsfreiheit und möglichst keine interventionistischen Regelungen enthalten. Der schweizerischen Handelsminister, H. Schaffner, hat die Schweizer Vorstellungen über die Form der FHZ folgendermassen präzisiert: "Die Freihandelszone muss eine möglichst freiheitlich konzipierte, völkerrechtliche Staatenverbindung, wie die OEEC eine ist, bleiben, grundsätzlich unter tunlichster Vermeidung der Übertragung von Souveränitätsrechten der teilnehmenden Staaten auf die Organe der Freihandelszone, also im Prinzip Verzicht auf Supranationalität, dafür föderative Zusammenarbeit unabhängiger Staaten auf Grund möglichst klar umschriebener detaillierter vertraglicher

Rechte und Pflichten", 14)

Wir sehen nun, dass die Entscheidung Österreichs und der Schweiz über ihre Mitarbeit bei der europäischen Integration von ausserwirtschaftlichen, und dabei vorwiegend von politischen Überlegungen massgeblich beeinflusst wird. Die wirtschaftlichen Argumente dienen mehr oder weniger zur Untermauerung der jeweils aus politischen Überlegungen gewonnenen Überzeugung und der danach bezogenen Stellung. Um die wirtschaftlichen Tatbestände und die Folgen der Integration beurteilen zu können, wollen wir nun die wirtschaftliche Situation der beiden Länder untersuchen und dabei ihre besonderen wirtschaftlichen Probleme im Zusammenhang mit der Integration herausarbeiten.

II. Kapitel: Die wirtschaftliche Lage Österreichs

1. Die Gegebenheiten der Natur

Die wirtschaftliche Struktur eines Landes wir weitgehend geprägt durch die Gegebenheiten der Natur, die in dem betreffenden Staatsgebiet einer wirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung stehen. Die topographische Beschaffenheit spielt dabei eine grosse Rolle. Österreich kann man als Alpenland bezeichnen, obwohl sein Staatsgebiet auch Voralpen- und Hügelland wie Niederösterreich, das Wiener Becken und das Burgenland umfasst. 37 % der Gesamtfläche von 83 850 km² ist mit Wald bedeckt. Rund die Hälfte der Fläche eignet sich für eine landwirtschaftliche Produktion von Nahrungsmitteln, wobei 23 % auf Ackerland und 28 % auf Wiesen und Weiden entfallen. Den Rest der Gesamtfläche von 12 % bildet land- und forstwirtschaftlich nicht nutzbares Hochgebirgsland. Diese Gebiete sind jedoch wegen ihrer Naturschönheiten starke Anziehungspunkte für den Fremdenverkehr.

Österreich verfügt über reiche Vorkommen verschiede-

14) H. Schaffner, Die europäischen Integrationsbestrebungen und die Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 2612 vom 15.9.1957

ner Bodenschätze, Die Eisenerzvorräte in der Steiermark und in Kärten werden auf rund 330 Mill, Tonnen geschätzt, Das Erz besitzt einen Eisengehalt von 30%, Die Erdöllager in Niederösterreich enthalten 80 bis 100 Mill, Tonnen und die Erdgasvorräte werden auf 20 Mrd, m^3 berechnet, Sehr reichhaltig sind ferner die Magnesitvorkommen, die Salzlage, die Bleierz-, Molybdänerz-, Kupfererz- und Kaolinvorkommen. In der Steiermark, in Kärnten und im Burgenland finden sich auch grosse Kohlevorräte, die auf insgesamt 300 Mill, Tonnen geschätzt werden, Allerdings handelt es sich dabei zum grössten Teil um Braunkohle; nur 10 % davon sind Steinkohle,

Ausserordentlich reich ist Österreich an Wasserkräften, die wegen der geringen Qualität der österreichischen Kohle die Grundlage der Energiewirtschaft bilden, Nicht nur die Wasserkräfte des Hochgebirges sondern auch die Flüsse, insbesondere die Donau, ermöglichen die Produktion grosser Mengen hydroelektrischer Energie, Die ausbauwürdige Kapazität dieser "weissen Kohle" wird auf 40 Mrd, Kilowattstunden pro Jahr geschätzt, sodass bei einer Produktion von rund 8 Mrd, Kilowattstunden im Jahre 1957 diese Energiequelle erst zu 20 % in Anspruch genommen worden ist,

2, Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft

Neben der Natur gibt es noch eine Anzahl weiterer - teilweise ausserwirtschaftlicher - Einflüsse, welche die Struktur einer Volkswirtschaft mitbestimmen, In einem kurzen geschichtlichen Rückblick wollen wir diese Einflüsse aufzeigen, Österreich mit seinem Staatsgebiet, wie wir es heute vor uns haben, hat eine verhältnismässig kurze Geschichte, Bis zum Jahre 1918 war es Teil der österreichisch-ungarischen Monarchie, einem Staat mit rund 50 Mill, Einwohnern, Diese Monarchie wurde nach dem ersten Weltkrieg aufgelöst, und die sog, Nachfolgestaaten, die Tschechoslowakei, Ungarn, Jugoslawien und Rumänien herausgelöst, Der deutschsprachige Teil der alten

Monarchie konstituierte sich im November 1918 als Republik Österreich. Diese staatliche Aufteilung brachte für das neue Österreich ungeheure Strukturprobleme mit sich, deren Auswirkungen heute noch zu spüren sind. Die Wirtschaft der Republik Österreich bildete einen Torso, der durch den wachsenden Protektionismus in den Nachfolgestaaten immer mehr von seinen früheren Bezugs- und Absatzmärkten abgetrennt wurde. Die österreichische Landwirtschaft war nur wenig entwickelt, da bisher hauptsächlich die östlichen Gebiete die Monarchie mit landwirtschaftlichen Produkten versorgt hatten. Die österreichischen Kohlevorkommen waren wegen der geringen Qualität ihrer Kohle kaum erschlossen worden, sodass Österreich nun, als die Kohlegruben der Monarchie an die Tschechoslowakei und die Erdölfelder an Polen fielen, in seiner Brennstoffversorgung fast vollkommen von Einfuhren abhängig war. Das wirtschaftliche Erbe Österreichs war die Fertigwarenindustrie. Aber auch hier ergab die Auflösung organischer Zusammenhänge, dass einige Produktionszweige über-, andere unterbesetzt waren. Ein Strukturproblem besonderer Art bildete die Hauptstadt Wien, deren Bevölkerung 1918 rund 2 Millionen zählte. Wien, das diese hohe Einwohnerzahl als Zentrum der öffentlichen Verwaltung und Sitz der Leitung vieler Privatunternehmen der grossen Monarchie erreicht hatte, umfasste nun ein Drittel der Bevölkerung Österreichs und lag zudem an der äussersten Peripherie des neuen Staatsgebietes. Nachdem die Hauptverwaltungen der in den Nachfolgestaaten liegenden Unternehmungen abgewandert waren und die öffentliche Verwaltung dem verkleinerten neuen Staat angepasst worden war, blieb in Wien ein grosser Überhang von Beamten und Angestellten zurück, der zu Arbeitslosigkeit und zu starken sozialen Spannungen führte. Dieses Missverhältnis konnte durch Ansiedlung neuer Industriebetriebe nur teilweise behoben werden, und bis heute hat sich die Lage noch nicht völlig normalisiert. 15)

15) Vgl. Alexander Mahr, Österreich in der europäischen Wirtschaft, in: Österreich und die Welt, Heft 1/1956, S.27

Da die landwirtschaftliche Produktion den Eigenbedarf bei weitem nicht decken konnte, musste Österreich nun grosse Mengen von Nahrungsmitteln einführen. Daneben war eine verstärkte Einfuhr von Rohstoffen zur Versorgung der Fertigwarenindustrie notwendig geworden. Um diese Einfuhren finanzieren zu können, musste Österreich seine Ausfuhr ausweiten. In den folgenden Jahren bis zur Weltwirtschaftskrise konnte es die Fertigwarenausfuhr zwar ständig steigern und in der ganzen Zwischenkriegszeit eine aktive Fertigwarenbilanz erzielen. Dieser Überschuss reichte aber nicht aus, um die Handelsbilanz insgesamt zum Ausgleich zu bringen, und eine stärkere Expansion der Fertigwarenindustrie war wegen des chronischen Kapitalmangels nicht möglich. Man griff deshalb auch auf einige reiche Rohstoffquellen im eigenen Land zurück und exportierte Holz, Eisenerz und Magnesit. Dennoch belief sich während der zwanziger Jahre bei einem Aussenhandelsvolumen von jährlich 5 Mrd. Schilling (S) das Defizit der Handelsbilanz ständig auf rund 1 Mrd. S. Auf welche Weise in der Zwischenkriegszeit dieses Handelsbilanzdefizit gedeckt und die Zahlungsbilanz zum Ausgleich gebracht werden konnte, ist nicht ganz geklärt, da die österreichische Handelsstatistik in dieser Zeit sehr lückenhaft war. 16) Sicher ist, dass in der Leistungsbilanz hohe Zuflüsse aus den Erträgen österreichischer Kapitalanlagen in den Nachfolgestaaten zu verzeichnen waren, und dass in der Kapitalbilanz durch Amortisationen dieser Kapitalanlagen und weiter durch die Völkerbundanleihe von 1923 und 1924 und die ihr folgenden ausländischen Privatinvestitionen in Österreich Überschüsse erzielt wurden. Ausserdem übertraf auch die Summe der Deviseneinnahmen aus dem Ausländerfremdenverkehr dauernd die Ausgaben von Österreichern bei Reisen ins Ausland. Die hohe Zahl kurzfristiger Auslandskredite, die während der zwanziger Jahre die Zah-

16) "Der Aussenhandel Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen", bearbeitet vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1946

lungsbilanz ausgleichen half, wirkte sich dann in der Weltwirtschaftskrise verheerend aus. Ihre kurzfristige Kündigung führte 1931 zum Zusammenbruch einer Reihe bedeutender privater Bankunternehmungen.

Im Gegensatz zu den übrigen Nachfolgestaaten, die sich gleich nach der Auflösung der Monarchie mit Hochschutzzollmauern umgaben, verfolgte Österreich weiter eine liberale Aussenhandelspolitik. Der alte niedrige Zolltarif von 1925 hielt die Zollbelastung der Einfuhren in Osterreich niedriger als in allen Nachbarstaaten mit Ausnahme der Schweiz. Durch die Rationalisierung der industriellen Produktion, die viele Industrieländer mit grossem Erfolg durchführten, während Österreich zum Teil weit nachhinkte, wurde auf der einen Seite die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Exportindustrie, die zudem fast überall hohe Zollmauern vorfand, verringert, und zum anderen auch ihr Absatz auf dem Binnenmarkt gefährdet. In verschiedenen Tarifnovellen begann deshalb auch Österreich, seine Industrie und Landwirtschaft durch hohe Zölle zu schützen, bis dann die 5. Zolltarifnovelle von 1931 ein geschlossenes Hochschutzzollsystem brachte. Wie in allen anderen Ländern begann 1931 ausserdem die Zeit der Kontingentierung des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs. Dazu kam noch die Deflationspolitik, die ebenfalls die Einfuhr mehr schrumpfen liess als die Ausfuhr, sodass im Jahre 1937 die Einfuhr nur noch 119 % der Ausfuhr ausmachte gegenüber 187 % in 1921.

Diese Aussenhandelsschwierigkeiten kennzeichnen die wirtschaftliche Lage des nach 1918 stark einfuhr- und ausfuhrabhängig gewordenen Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen. Im Innern hatte es während dieser ganzen Zeit mit einer strukturellen Arbeitslosigkeit zu kämpfen. Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen in der österreichischen Industrie erreichten bei weitem nicht das notwendige Ausmass, da nicht genügend Kapital vorhanden war. Besonders gross waren die Entwicklungs-

probleme in der Landwirtschaft. Hier musste vor allem die Produktion gesteigert werden, da das Handelsbilanzpassivum hauptsächlich auf die grossen Nahrungsmitteleinfuhren zurückzuführen war. Im Jahre 1937 konnten 81,6 % des Lebensmittelbedarfs aus der inländischen Produktion gedeckt werden. Trotzdem waren in diesem Jahr die Nahrungsmitteleinfuhren noch so hoch, dass das Aussenhandelsdefizit des Ernährungssektors allein (353,8 Mill. S) grösser war als das gesamte Handelsbilanzpassivum (236,8 Mill.S)

Als Österreich an das Deutsche Reich angeschlossen wurde, lösten sich vorübergehend einige seiner wirtschaftlichen Probleme. Die Arbeitslosigkeit verschwand, da wegen des hohen deutschen Kriegsbedarfs jetzt auch vorher konkurrenzunfähige Wirtschaftszweige ihre Kapazität voll ausnutzen und ihre Produkte absetzen konnten. In der Zeit von 1938 bis 1945 wurde hauptsächlich in der Landwirtschaft, im Bergbau und in der Produktionsmittelindustrie investiert, wodurch sich die wirtschaftliche Struktur Österreichs stark veränderte. 17)

Nach dem zweiten Weltkrieg stand Österreich vor der Aufgabe, die durch Kriegszerstörungen entstandenen Schäden seiner Wirtschaft zu beheben. Durch Demontagen und Beschlagnahme des "Deutschen Eigentums" in der sowjetischen Besatzungszone wurden diese Schäden in den ersten Nachkriegsjahren sogar noch vergössert. Das alte Zahlungsbilanzproblem tauchte in verschärfter Form wieder auf, denn die Erträge aus Kapitalanlagen in den Nachfolgestaaten blieben jetzt aus, die Absatzmärkte in Ost- und Südosteuropa, die vor dem Kriege noch eine relativ grosse Rolle gespielt hatten, gingen aus politischen Gründen fast völlig verloren, und auch der für Österreich wichtige Transitverkehr litt unter dem Rückgang der früher bedeutenden Handelsströme zwischen West- und Osteuropa.

---

17) Josef Bonner, Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Österreichs, Kieler Studien Nr. 13, Kiel 1950, S. 3

Die während des Krieges vorgenommenen Investitionen in der Grundstoff- und Produktionsmittelindustrie boten jedoch die Möglichkeit, die österreichische Wirtschaftsstruktur zu verbessern und die Fertigwarenindustrie einfuhrunabhängig zu machen. Die Marshall-Plan-Hilfe wurde deshalb zunächst hauptsächlich zum Ausbau dieser Industriezweige verwendet und im Kriege begonnene Investitionsvorhaben zu Ende geführt. Ferner wurde die Landwirtschaft und das Fremdenverkehrsgewerbe mit Investitionsmitteln bevorzugt. Erst nach 1950 wurde auch die Konsumgüterindustrie berücksichtigt. Die Investitionsrate war jetzt viel höher als vor dem Krieg. Während 1937 die Bruttoinvestitionen nur 7 % am verfügbaren Güter- und Leistungsvolumen ausmachten, waren es 1948 schon 14 % und 1954 21,7 %.

Diese Investitionspolitik zeigte schon bald ihre Auswirkungen. Der Zuwachs der Industrieproduktion und der Ausfuhr übertraf in den Nachkriegsjahren den Zuwachs der Einfuhr. Im Jahre 1953 lag die Industrieproduktion mit 70 % über dem Stand von 1937 und die Ausfuhr war um 46 % gestiegen, während die Einfuhr um 8 % geringer war als 1937. 18) Im selben Jahr war auch die Handelsbilanz zum ersten Mal seit Bestehen der österreichischen Republik ausgeglichen. Da die Bilanz der Dienstleistungen und Zinsen mit einem Überschuss abschloss, ergab sich 1953 zum ersten Mal nach dem Kriege ein

---

18) Im Jahre 1947 waren die entsprechenden Indexzahlen:

Industrieproduktion	247,8	
Ausfuhr	270	(1937 = 100)
Einfuhr	205	

(Quelle: Statistische Beilagen zu den Monatsberichten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung Wien)

Zahlungsbilanzüberschuss. In den Jahren vorher hatte die Zahlungsbilanz nur durch Auslandshilfe (hauptsächlich ERP-Hilfe) zum Ausgleich gebracht werden können. Diese Verbesserung der österreichischen Wirtschaftslage war nicht nur vorübergehend. Mit Ausnahme von 1955 konnte auch in den folgenden Jahren ein Zahlungsbilanzüberschuss erzielt werden, obwohl die ERP-Hilfe inzwischen ganz weggefallen war.

An dieser günstigen Entwicklung war nun allerdings nicht nur die Industrieproduktion beteiligt. Auch die landwirtschaftliche Produktion holte allmählich auf, erreichte 1952/53 den Stand der Produktion in 1937, und lag 1957 um 16 % über dem Niveau dieses Vorkriegsjahres. Heute deckt Österreich seinen Lebensmittelbedarf mit 85 % - 90 % aus seiner eigenen Produktion. Durch den Ausbau der Energiequellen, hauptsächlich der Wasserkraftwerke und der Erdölförderung, ist Österreich inzwischen auch von Brennstoffeinfuhren weniger abhängig geworden. Damit sind die Hauptursachen des früher strukturellen Handelsbilanzdefizits in ihrer Bedeutung sehr zurückgegangen. 19)

3. Die wirtschaftliche Struktur

A. Die Industrie

Die Bedingungen, unter denen sich die österreichische Volkswirtschaft in den letzten Jahrzehnten entwickeln konnte, sind uns nun in groben Zügen bekannt. In den folgenden Kapiteln wollen wir einen Blick auf

---

19) Vgl. zu diesem Abschnitt: Franz Nemschak, Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945 - 1955, Wien 1955,
"A Survey of Austria", The Statist, London Mai 1956
"Der Aussenhandel Osterreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen", Bearbeitet vom Österr. Stat. Zentralamt, Wien 1946
Wilhelm Weber, Österreichs Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung, Wien 1957

das Ergebnis dieser Entwicklung werfen und die Hauptstrukturelemente beleuchten. Dabei ist unser Augenmerk vor allem auf die Frage gerichtet, ob diese Hauptzweige der Wirtschaft Österreichs in einem europäischen Markt konkurrenzfähig sein werden. 20)

Die industrille Produktion, die im Jahre 1946 nur 44,2 % der Erzeugung von 1937 betrug, hat in den folgenden Jahren einen grossen Aufschwung genommen, 1957 hatte sie sich bei einem Gesamtindex von 247,8 (1937 = 100) gegenüber der Vorkriegszeit mehr als verdoppelt. Ursache dieses bedeutenden Aufschwungs waren vor allem die umfangreichen Investitionen nach 1945. Wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern, insbesondere der deutschen Bundesrepublik, wurden diese Investitionsmittel zum grossen Teil durch Selbstfinanzierung aufgebracht, sodass genaue Unterlagen über ihre Höhe fehlen. Die andere Hauptquelle war die ERP-Hilfe, durch die Österreich in der Zeit von 1948 bis 1955 ein Betrag von 956 Mill. Dollar ($) zufloss. Diese Mittel wurden mit der Absicht, das grosse Aussenhandelsproblem Österreichs zu lösen, auf gewisse Schwerpunkte, vor allem die Grund -

---

20) Wir verwenden zur Beurteilung dieser Frage im Abschnitt "Industrie" die Ergebnisse einer Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung in Wien: "Österreichs Industrie und der Europäische Markt", 1. Teil Wien 1957,
2. Teil Wien 1958, sowie
Ernst Haberda, Die Wirkung der Freihandelszone auf die einzelnen Industriezweige Österreichs, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 3/1957, S. 33 ff.

stoffindustrie konzentriert, 21) Das ist auch einer der Gründe, warum die Expansion einiger Industriezweige weit über den Durchschnitt hinausragt.

Produktionsindices wichtiger Industriezweige

(1937 = 100)

	1948	1951	1954	1957
Bergbau	101,6	157,7	194,2	219,2
Eisenhütten	106,7	177,6	263,5	404,9
Fahrzeugindustrie	84,2	207,1	327,1	307,7
Maschinenindustrie	100,4	225,5	233,6	353,8
Elektroindustrie	102,5	224,6	210,0	295,8
Chemische Industrie	121,5	205,8	240,0	290,3
Papiererzeugung	69,8	107,8	146,1	171,9
Textilindustrie	50,5	110,0	111,7	129,4
Leder- und Schuhindustrie	56,2	94,5	101,2	127,9
Nahrungsmittelindustrie	83,4	122,5	136,2	169,9
Gesamtindex	92,3	165,5	193,7	247,8

(Quelle: Statistische Beilagen zu den Monatsberichten des Osterreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung)

Eines der Hauptmerkmale der österreichischen Industrie ist das Vorherrschen der Klein- und Mittelbetriebe. Dieser Tatbestand hat sich auch nicht entscheidend geändert, als während des Krieges und in den Jahren danach eine Anzahl von Grossbetrieben errichtet wurde. Bei einem Vergleich der Betriebsgrössenstruktur Österreichs mit den entsprechenden Zahlen der Schweiz (S.137) scheint allerdings die kleinbetriebliche Struktur in der Schweiz viel ausgeprägter zu sein. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die österreichische Industriebetriebsstatistik Betriebe mit einer geringeren Beschäftigtenzahl als

21) "Die Einschränkung der Importe ist das beabsichtigte Ergebnis des im österreichischen Long-Term-Programm mit ERP-Mitteln forcierten Ausbaues der Grundstoffindustrien", Franz Nemschak, Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945-1955, a.a.O., S.30

6 Personen nicht in die Zählung einbezieht. Dadurch tritt das in Österreich ausserordentlich stark besetzte Gewerbe mit seiner grossen Anzahl von Ein-Mann-Betrieben in der Aufstellung unten nicht in Erscheinung. Im Jahre 1956 waren in Österreich rund 510.000 Personen im Gewerbe beschäftigt gegenüber 574.904 Industriebeschäftigten. Nur 1,9 % aller Industriebetriebe umfassten mehr als 1.000 Beschäftigte. 22)

Industriebetriebe nach Grössenklassen (1956)

	Beschäftigte	Betriebe
Insgesamt	574.9o4	4.546
6 - 2o (Beschäftigte)	16.674	1.357
21 - 5o	42.936	1.29o
51 - 1oo	57.998	813
1o1 - 25o	96.238	62o
251 - 5oo	87.678	25o
über 5oo	273.38o	216

(Quelle: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich)

Die Enge des Marktes mit seinem differenzierten Bedarf verhinderte in vielen Industriezweigen die Bildung von Grossbetrieben. Da die österreichische Industrie in der Zwischenkriegszeit den technischen Standard anderer Industrieländer nicht erreichte, war eine Massenproduktion, deren grösster Teil im Ausland abzusetzen gewesen wäre, auf den meisten Gebieten nicht möglich. Die Eingliederung in einen europäischen Markt bietet deshalb Österreich grosse Anpassungsprobleme. Im grossen Rahmen gesehen und auf lange Sicht können sich zwar gerade wegen dieser Situation in Österreich die ökonomischen Gewinne ergeben, die man von einer europäischen

22) Vgl. "Österreich und die europäische Integration", hrgb. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1957, S. 43

Integration erwartet. Die Spezialisierung auf die Produktion einer geringeren Anzahl verschiedenartiger Güter würde eine Kostensenkung im ganzen mit sich bringen. Das würde aber gleichzeitig bedeuten, dass der österrichischen Volkswirtschaft ein grosser Teil der Nachkriegsinvestitionen verloren ginge. Die Investitionsmittel für den dann notwendigen Umstellungsprozess könnte Österreich bei seinem grossen Kapitalmangel wohl kaum allein aufbringen.

Aus dem Abbau der Handelsschranken werden den einzelnen Zweigen der österreichischen Industrie verschiedenartige Schwierigkeiten erwachsen. Eine Reihe von Strukturproblemen, deren Ursache sowohl der Standort einiger Industriezweige als auch ihre Bezugs und Absatzverhältnisse sind, können heute noch durch handelspolitische Massnahmen überdeckt werden. Für handelspolitische Korrekturen der Wettbewerbsverhältnisse bliebe aber in einem einheitlichen europäischen Markt nicht mehr viel Raum. Wir wollen nun einige Beispiele herausgreifen.

Die eisenschaffende Industrie hat in den Nachkriegsjahren den augenfälligsten Aufstieg genommen. Ihre Produktion hatte sich 1957 gegenüber 1937 mehr als vervierfacht. Mit rund 8 % des Netto-Produktionswerts der gesamten Industrie im selben Jahr hat sie sich einen bedeutenden Rang erobert. Die Erzeugung dieses Industriezweiges ist aber weit höher als der Inlandsbedarf. Mehr als 50 % der Produktion wurde 1957 exportiert und der Anteil der Eisen- und Stahlexporte an der Gesamtausfuhr Österreichs betrug 16%. Vor dem Krieg, als das zur Verfügung stehende heimische Erz für die Roheisenerzeugung ausreichte und ein grosser Teil der überschüssigen Produktion in den angrenzenden osteuropäischen Staaten Absatz fand, konnte man den Standort der österreichischen Eisenhütten noch als relativ günstig bezeichnen, obwohl schon damals der gesamte Koks- und Kokskohlebedarf durch Importe gedeckt werden musste. Die Eisenerzproduktion hat sich gegenüber der Vorkriegszeit an-

nähernd verdreifacht. Trotzdem müssen heute rund 45 % des Erzbedarfs importiert werden. Das Gewicht der Ausfuhr hat sich in den letzten Jahren immer mehr nach Westeuropa verlagert, da der Osten seinen Bedarf in steigendem Masse aus der neugeschaffenen eigenen Produktion deckte. Damit ist die österreichische Eisenindustrie, deren Hauptwerke sich in Linz und Donawitz befinden, gegenüber ihren westeuropäischen Konkurrenten standortmässig eindeutig benachteiligt. Eisenerz wird hauptsächlich aus Italien, Norwegen, Schweden und der deutschen Bundesrepublik bezogen. Steinkohle und Koks - seit die Kokerei Linz ausgebaut ist fast nur noch Steinkohle - kommen hauptsächlich von der Ruhr und aus den USA. Da diese eingeführten Rohstoffe über weite Strecken auf dem Schienenweg befördert werden müssen, sind die Transportkosten sehr hoch und verteuern dadurch die Produktion. "Die Donawitzer Einstandspreise für Koks sind fast doppelt so hoch wie an der Ruhr". 23) Teilweise nur kann dieser Kostennachteil dadurch kompensiert werden, dass die Lohnkosten in Österreich erheblich, und zwar 4o % bis 45 %, niedriger sind als in den übrigen westeuropäischen Ländern mit Schwerindustrie, und dass, mit Ausnahme der deutschen Bundesrepublik, die österreichischen Werke technisch moderner ausgerüstet sind. Die hohe Belastung der Rohstoffe mit Transportkosten spielt freilich für den Binnenmarkt keine allzu grosse Rolle, denn wenn Österreich keine eigene Schwerindu - strie hätte, müsste man die Transportkosten bei den dann einzuführenden Fertigprodukten tragen. Für die Exporte nach Westeuropa fällt diese nun doppelte Frachtkostenbelastung der schwerindustriellen Erzeugnisse jedoch ins Gewicht, denn dort treffen sie auf eine Konkurrenz, die ohne diese Belastung arbeitet. In Zeiten der Hochkonjunktur mit hohem Eisen- und Stahlverbrauch, wie in den vergangenen Jahren, konnte Österreich seine Überschüsse aller-

---

23) "Österreichs Industrie und der europäische Markt", 1. Teil, a.a.O., S.24

dings auch dort ohne Schwierigkeiten absetzen. Bei einem Konjunkturrückgang mit sinkenden Preisen würden sich die hohen Frachtkosten aber bald bemerkbar machen und die österreichischen Exporte, die jetzt den Spitzenbedarf der einführenden Länder decken, würden ohne Zweifel zurückgehen. Die seit 1946 verstaatliche Schwerindustrie konnte auf dem Binnenmarkt ihre Preise von 1953 stabil halten, die damit weit unter dem Niveau in den übrigen westeuropäischen Ländern liegen. Aus wirtschaftspolitischen Gründen wurden dabei die exportierenden inländischen Verarbeitungsbetriebe zu noch niedrigeren Preisen beliefert, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Dieses System der Doppelpreise könnte im europäischen Markt nicht aufrechterhalten werden, da es gegen den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung verstösst. Allerdings würde dadurch mehr die Metallindustrie als die Schwerindustrie getroffen. Die Schwerindustrie könnte in einem integrierten Markt sogar mit billigerer Ruhrkohle rechnen, da sie heute noch, ausserhalb der Montanunion stehend, die höheren Preise für Nicht-Mitglieder bezahlen muss.

Einen grossen Aufschwung hat auch die Maschinenindustrie genommen. 1957 beschäftigte sie rund 11 % aller in der Industrie Tätigen. Ursache dieser starken Expansion war hauptsächlich die grosse Nachfrage auf dem Inlandsmarkt durch die Investitionstätigkeit nach dem Kriege, als die Möglichkeit der Einfuhr maschineller Ausrüstungen beschränkt war. Die Maschinenindustrie passte sich der ausserordentlich differenzierten Nachfrage des Binnenmarktes an. Dieser Industriezweig weist deshalb eine grosse Zahl von Klein- und Kleinstbetrieben auf, die zum Teil in Einzelfertigung arbeiten. Auch die grösseren Betriebe haben weit umfangreichere Fertigungsprogramme, als die ausländischen Grossbetriebe dieser Branche . Aus diesem Grunde ist auch nur ein Teil, etwa ein Drittel, der Betriebe international wettbewerbsfähig. Diese Betriebe setzen meist mehr als die Hälfte ihrer Produktion im Ausland ab. Gestützt wird diese

hohe Exportquote durch niedrige Rohstoffkosten, da exportierende Betriebe, wie schon erwähnt, Eisen und Stahl besonders billig beziehen können. Die Preissubventionen auf den indirekten Export von Eisen und Stahl würden bei einer Integration für den in Länder des neuen Marktes ausgeführten Teil wegfallen müssen. 1957 gingen aber nur 39 % der gesamten Maschinenausfuhr in OEEC-Länder. Für die Ausfuhr in andere Länder könnte die Exportbegünstigung aufrechterhalten bleiben. Die technische Ausrüstung der österreichischen Maschinenindustrie hat trotz der hohen Rationalisierungsinvestitionen der Nachkriegszeit den Standard des Auslandes noch nicht erreicht; ein Nachteil, der in diesem arbeitsintensiven Industriezweig jedoch durch das niedrige Lohnniveau weitgehend wettgemacht wird.

Nach der Beseitigung der Handelsschranken, vor allem der Zölle, die eingeführte Maschinen mit 15 - 18 % ihres Wertes belasten, hätte die österreichische Maschinenindustrie mit einer scharfen Auslandskonkurrenz zu rechnen. Während der Übergangszeit müssten grössere Einheiten gebildet werden, um in grösseren Fertigungsserien zu niedrigeren Kosten zu kommen und um leistungsfähigere Betriebe zu erhalten, welche die Mittel für die notwendigen Rationalisierungsinvestitionen eher aufbringen und auch mehr als bisher eigene Entwicklungen finanzieren könnten. Viele Lizenz und Assemblingverträge, die eigene Entwicklungskosten erübrigten, hatten ja bisher den ausländischen Vertragspartnern nur dazu gedient, die Handelsschranken zu umgehen. Wahrscheinlich würden unter den neuen Verhältnissen die meisten dieser Verträge nicht mehr erneuert werden.

Viel schwerwiegender als für die Maschinenindustrie ist dieses Problem aber für die Elektroindustrie, deren Produktion zu einem grossen Teil auf solchen Verträgen beruht. Sehr stark sind dabei die Bindungen an Unternehmungen der deutschen Bundesrepublik.

In der Elektroindustrie arbeiteten 1957 7 % der Industriebeschäftigten Österreichs. Rund ein Viertel der Produktion wird exportiert, aber nur wenige Betriebe sind am Export beteiligt. Ähnlich wie in der Maschinenindustrie ist auch die Betriebsgrössenstruktur; es handelt sich vorwiegend um Kleinbetriebe, die zum grossen Teil technisch rückständig sind. Auch in diesem Industriezweig ist eine grössere Spezialisierung dringend notwendig. Elektroerzeugnisse sind heute noch sehr stark geschützt. Der durchschnittliche Wertzollsatz beträgt 20 % - 25 %, und eine ganze Reihe von Waren ist noch nicht liberalisiert. Wenn dieser Schutz wegfällt, wird für Österreich vor allen die deutsche Konkurrenz fühlbar werden. Während der Übergangszeit wird die österreichische Elektroindustrie grosse Umstellungen vornehmen und die Herstellung einzelner Erzeugnisse wahrscheinlich ganz aufgeben müssen.

Die Papierindustrie ist ein wichtiger Faktor im Aussenhandel Österreichs. Sie gehört zu den exportintensivsten Industriezweigen - 1956 wurden 59 % der Papier- und 32 % der Pappenproduktion ausgeführt - mit einem Anteil von rund 10 % an der österreichischen Gesamtausfuhr. Die Aussichten der Papierindustrie in einem europäischen Markt sind günstig, unter der Voraussetzung, dass sich die Bedingungen ihrer Versorgung mit Rohstoffen nicht wesentlich ändern. Auf diese Frage kommen wir noch zurück. Österreich ist das einzige Papierüberschussland Mitteleuropas. Seine Ausfuhr von Fertigwaren der Papierindustrie trifft in den wichtigsten Absatzländern Deutschland, Italien, Frankreich und den Beneluxstaaten heute noch auf Zölle zwischen 23 % und 25 %. Wenn diese Belastung wegfällt, wird Österreich seinen Absatz dort ausdehnen können, auf Kosten aussereuropäischer Länder, die 1956 32,3 % der Papierausfuhr abnahmen. Die vielfältigen Sortenwünsche dieser Länder verhindern heute eine grössere Spezialisierung und damit eine rationellere Produktion. Der inländische Markt mit

seiner zersplitterten Nachfrage wird heute fast ausschliesslich aus der heimischen Produktion mit Papier beliefert, zu Preisen, die zwischen 12 % und 20 % unter den ausländischen liegen. Da auch auf dem Papiersektor ähnlich wie bei der Eisenindustrie das Doppelpreissystem nach einer Integration nicht weiterbestehen könnte, würde auch der Binnenmarkt nicht mehr mit allen Sorten beliefert werden müssen, sodass auch von dieser Seite her der Weg für eine Rationalisierung der Produktion freigegeben würde. Eine Steigerung der Produktivität in der österreichischen Papierindustrie ist nämlich dringend notwendig, wenn sie nicht gegenüber der Konkurrenz in den skandinavischen Ländern ins Hintertreffen geraten will. Die Erzeugung pro Beschäftigten ist dort beträchtlich höher.

Produktion und Beschäftigung in den Hauptpapiererzeugungsländern (1955)

	Holzschliff + Zellulose in Mill. t	Papier + Pappe in Mill. t	Produktion insgesamt in Mill. t	Zahl der Beschäftigten in 1.000
Österreich	0,5	0,5	1,0	22,0
Schweden	3,8	1,5	5,3	41,0
Norwegen	1,3	0,6	1,9	19,8
Finnland	2,7	1,3	4,0	23,0

(Quelle: "Österreichs Industrie und der europäische Markt", 1. Teil, Wien 1957, S. 61)

Österreichs geringere Produktivität auf diesem Sektor hat verschiedene Gründe. Die österreichische Papierindustrie ist ganz allgemein technisch nicht so gut ausgerüstet wie die skandinavische Konkurrenz. Die trotz Waldreichtum doch begrenzte Holzeinschlagsmenge, die heute gerade den Bedarf der inländischen Papierindustrie deckt, und die

fehlende Spezialisierung der Produktion lässt die Aufstellung von Grossanlagen, wie sie in Skandinavien vorhanden sind, nicht zu. Ausserdem haben die Gewerkschaften bisher verhindert, dass die durch Rationalisierungsinvestitionen freigesetzten Arbeitskräfte im voll möglichen Ausmass entlassen wurden.

Viel grössere Probleme liegen jedoch in der Rohstoffversorgung. Der Export von Rohholz ist heute noch kontingentiert. Dadurch können die umliegenden Länder, die modern eingerichtete Holzverarbeitungsbetriebe besitzen und zum Teil Halb- und Fertigfabrikate aus dem Grundstoff Holz exportieren, auf dem österreichischen Holzmarkt nur kleine Mengen einkaufen. Die einheimische holzverarbeitende Industrie kann Holz deshalb zu billigen Preisen beziehen und bleibt damit - allerdings auch hinter teilweise hohen Schutzzöllen - konkurrenzfähig, obwohl österreichisches Holz in den Nachbarländern häufig viel rationeller verarbeitet wird. Ohne Exportkontingente würde österreichisches Holz, dessen Hauptproduktionsgebiet im Westen des Landes liegt, von Verarbeitungsbetrieben in Süddeutschland, der Schweiz und Norditalien in grossen Mengen aufgekauft werden, da für diese Gebiete die Transportkosten niedrig sind. Österreich würde dadurch, wie es das übrige Mitteleuropa schon jetzt ist, zum Holzeinfuhrland werden. Skandinavisches Holz würde auf einem freien Holzmarkt die Preise bestimmen, die aber wegen der hohen Transportkosten ein grosses Gefälle innerhalb des europäischen Marktes hätten. Für die skandinavische Industrie wären die Rohholzpreise weiterhin niedrig; wegen des billigen Antransports auf Flüssen sind sie schon jetzt niedriger als in Österreich. Bis zur deutsch-österreichischen Grenze verteuert sich skandinavisches Holz aber um 70 % und auf dieses Niveau würde sich der österreichische Holzpreis einspielen. Da ausserdem die meisten skandinavischen Betriebe in der Lage sind, ihre für den Export bestimmten Erzeugnisse direkt auf Hochseeschiffe zu verladen, wäre die österreichische Papierindustrie bei höheren

Rohstoff-, Produktions- und Abtransportkosten nicht mehr konkurrenzfähig. Selbst Kanada könnte unter diesen Voraussetzungen wahrscheinlich günstiger liefern. Wegen dieser Schwierigkeiten will Österreich das Zugeständnis durchsetzen, die Kontingentierung der Rohholzausfuhr, wenn überhaupt ganz, so erst am Ende der Übergangsperiode beseitigen zu müssen. 24)

Die Textilindustrie beschäftigte 1957 rund 14 % des in der Industrie tätigen Bevölkerungsteils. Ihre Produktion hat sich gegenüber der Vorkriegszeit nur wenig erhöht. Sie exportierte 1956 21 % ihrer Erzeugung. Wie vor dem Krieg ist auch heute die Ausfuhr von Textilien höher als die Einfuhr. Das ist umso bemerkenswerter, als die Oststaaten ihre Textileinfuhren aus Österreich radikal gedrosselt haben, sodass 1956 nur noch 9,3 % des österreichischen Textilexports in diese Länder ging gegenüber 48,6 % im Jahre 1937. Die entsprechenden Zahlen für die OEEC-Länder, die nach dem Kriege als Hauptabsatzgebiet erobert werden mussten, obwohl auch dort Überproduktion vorlag, sind 34,9 % (1937) und 60,3 % (1956). Grundsätzlich steht die Textilindustrie Österreichs vor den gleichen Problemen wie die aller europäischen Länder. Auch ihr droht immer mehr der Verlust ihrer aussereuropäischen Absatzmärkte, in denen sie 1956 30,4 % ihrer Ausfuhren verkaufte, da ihre Preise von der fernöstlichen Konkurrenz, hauptsächlich Japan und Indien, unterboten werden. Bei einer Freigabe des Handels in Westeuropa ist deshalb auf dem Textilsektor mit einer ausserordentlich scharfen Konkurrenz zu rechnen. Die österreichischen Textilbetriebe sind im Durchschnitt technisch gut ausgerüstet. Einen verhältnismässig geringen Teil machen die Kleinbetriebe aus. 61 % aller Beschäftigten dieses Industriezweiges arbeiten in Be-

---

24) Vgl. dazu: Freihandelszone und Holz, in: Internationaler Holzmarkt, Wien Nr. 1/1958, S. 18 ff.

trieben mit einer Belegschaft höher als 250. Die Kapazität der österreichischen Textilindustrie ist aber bei weitem nicht ausgelastet, und gerade aus diesem Grund erwartet sie vom europäischen Markt einen Vorteil, der für kleine Länder besonders ins Gewicht fällt. Bisher war der Binnenmarkt viel zu klein, um eine Rationalisierung der Produktion, die dem technisch hohen Standard der Betriebe entsprechen würde, zu ermöglichen. Der grössere Markt würde diese Möglichkeit schaffen, d.h. auch in diesem Industriezweig könnte die Spezialisierung weiter vorangetrieben werden.

Diese Beispiele, mit denen wir die besonderen Strukturprobleme der österreichischen Industrie im Zusammenhang mit der europäischen Integration aufgezeigt haben, sollen genügen. Zusammen mit der Möbelindustrie als Teil der holzverarbeitenden Industrie und der Bekleidungsindustrie, deren Probleme denen der Textilindustrie gleichen, beschäftigen die besprochenen Branchen rund 47 % aller Industriebeschäftigten Österreichs. Gehen wir also von der Beschäftigtenzahl aus, so können wir sagen, dass bei der Bildung eines europäischen Marktes annähernd die Hälfte der österreichischen Industrie vor einem schwierigen Anpassungs- und Umstellungsprozess steht.

Angesichts dieser Umstellungsprobleme stellt die österreichische Industrie einige Forderungen: 25)

1. Der 1958 in Kraft getretene österreichische Zolltarif soll als Verhandlungsgrundlage anerkannt werden.

2. Ein Protokoll ähnlich dem Sonderprotokoll bei der Bildung der EWG, in dem besondere Probleme Italiens geregelt werden, soll der Lage Öster-

---

25) "Sonderprobleme der österreichischen Industrie im Rahmen der Freihandelszone", Memorandum der Vereinigung österreichischer Industrieller, Wien 1958

reichs Rechnung tragen und spezielle Ausnahmeregelungen vorsehen. Diese Forderung wird damit begründet, dass bei der geographischen Lage Österreichs, das gemeinsame Grenzen mit drei Ostblockländern hat, wirtschaftliche Rückschläge mit beispielsweise hoher Arbeitslosigkeit im östlichen Landesteil schwerwiegende politische Folgen nach sich ziehen könnten.

3. Österreich soll ein "späterer Beginn und ein langsameres Tempo der Zollsenkung" 25) zugestanden werden, damit seine Industrie die Möglichkeit hat, sich an das höhere technische Niveau der westeuropäischen Länder anzupassen.

4. Die Exportbeschränkungen vor allem für Holz, aber auch für Schrott, Erdöl, Häute und Felle sollen erhalten bleiben.

5. Die Montanunionswaren sollen in den Freihandel einbezogen werden.

B. Die Landwirtschaft

Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche Österreichs umfasst Gebiete mit sehr unterschiedlicher Bodenqualität. Auch die klimatischen Verhältnisse weisen beträchtliche Unterschiede auf, die teilweise durch die grossen Höhenunterschiede bedingt sind. Das Flachland im östlichen Teil Niederösterreichs mit seinem kontinentalen Klima eignet sich besonders für den Getreidebau, während in den unter dem ozeanischen Einfluss regenreichen Alpengebieten die Viehzucht vorherrscht.

Die Grössenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe ist ähnlich wie in der deutschen Bundesrepublik, d.h. in der Mehrzahl handelt es sich um kleine oder mittelgrosse Familienbetriebe.

Die kleinsten Betriebe finden sich vor allem in den Alpentälern auf den Böden geringerer Qualität, deren Bearbeitung einen höheren Kostenaufwand als im Flachland erfordert. Diese Bergbauernbetriebe bilden

eines der schwierigsten Strukturprobleme der österreichischen Landwirtschaft. Die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Produktion stösst hier an gewisse Grenzen, da der Arbeitsprozess im Bergland nur wenig mechanisiert werden kann. Auch dort wo diese Schwierigkeit nicht vorhanden ist, kann eine Mechanisierung den Kleinbetrieben nur wenige Vorteile bringen. Obwohl die Landmaschinenindustrie heute auch Kleinmaschinen anbietet, muss doch eine gewisse Mindestgrösse der bewirtschafteten Fläche gegeben sein, wenn der Ersatz menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen die Produktionskosten senken soll.

Aufteilung der landwirtschaftlichen Betriebe in Grössenklassen

Grössenklasse	Zahl der Betriebe	Bewirtschaftete Fläche in ha	% der Gesamtbetriebszahl	% der bewirtsch. Gesamtfläche
o,5 bis 2 ha	124.587	135.538	29,2	3,4
2,o " 5 ha	114.549	378.262	26,8	9,5
5,o " 2o ha	154.5o9	1.6ol.o28	36,2	4o,o
2o,o " 5o ha	26.825	746.223	6,3	18,6
5o,o " loo ha	3.659	248.987	o,8	6,2
über loo ha	2.984	893.259	o,7	22,3
insgesamt	427.113	4.oo3.297	loo	loo

(Quelle: Franz Thoma, Progress in Agriculture, in: The Statist, London, Mai 1956)

Die Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, die in den Nachkriegsjahren grosse Fortschritte gemacht hat, konzentrierte sich deshalb vor allem auf die Mittel- und Grossbetriebe des Hügel- und Flachlandes. In der Zeit zwischen 1946 und 1957 hat sich allein die Zahl der Traktoren von 7.344 auf 78.718 und der Elektromotoren von 142.526 auf 322.254 erhöht. 26) Das Bergbauerntum, das von der Mechani-

26) Josef Strommer, Produktions- und Absatzprobleme

sierung geringe Produktivitätsgewinne erwarten kann und an dieser günstigen Entwicklung nur wenig Anteil hatte, wird sich noch mehr als vorher auf Viehwirtschaft spezialisieren müssen. Der grössere europäische Markt kann die Exportmöglichkeiten Österreichs für Nutzvieh und Veredelungsprodukte der Viehwirtschaft verbessern und so die Voraussetzungen für eine solche Spezialisierung schaffen. 27)

1,08 Mill. Personen, das sind 32 % der gesamten Erwerbsbevölkerung, arbeiten in der Landwirtschaft. Die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen hat sich in den Nachkriegsjahren ständig verringert; 1954 war sie um 167.000 kleiner als 1937 und hat sich inzwischen weiter vermindert. Diese Abnahme ist nur zum Teil auf die Mechanisierung, durch die landwirtschaftliche Arbeiter freigesetzt wurden, zurückzuführen. Auch bei der Landbevölkerung mit Grundbesitz ist eine Abwanderung festzustellen, hauptsächlich aus Betrieben, deren Ertrag ohne Nebenerwerb nicht zum Lebensunterhalt ausreicht, und wo eine solche Nebenerwerbsmöglichkeit fehlt. Obwohl sich auch die landwirtschaftliche Nutzfläche gegenüber 1937 vermindert hat, ist die landwirtschaftliche Produktion gestiegen. Die Arbeits- und Flächenproduktivität ist also gewachsen; bis 1957 um 36 % bzw. 22 % gegenüber dem Stand im Vorkriegsjahr 1937. Dennoch ist die Produktivität der Landwirtschaft Österreichs im Vergleich mit einigen westeuropäischen Ländern noch verhältnismässig niedrig. Einige Zahlen lassen erkennen, dass sich die österreichische Landwirtschaft bei der Bildung eines europäischen Marktes in einer relativ ungünstigen Wettbewerbslage befinden würde.

---

der österreichischen Landwirtschaft, in: Österreich und die Europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für Vinzenz Schumy, Wien 1958, S. 281

27) Vgl. Ernst Lagler, Europäische Freihandelszone und Österreichs Bergbauerntum, in: Festschrift für V. Schumy, a.a.O., S. 56

	Öster-reich	Schweiz	Deutsch-land	Gross-britan-nien	Belgien Luxemb.	Dänemark	Italien
Landw. Erwerb-bevölkerung in % der Gesamter-werbsbevölk. a)	32	16	23	5	13	2o	41
Anteil der Landwirtschaft am Volksein-kommen % a)	16	9	11	5	9	2o	23
Landw. Erwerbs-bevölkerung je loo ha landw. Nutzfläche a)	26	18	36	6	2o	15	36
Wertschöpfung je Erwerbsper-son 1955 in Schilling b) (Wechselkurs)	13.246	-	14.696	49.926	36.897	-	13.76o
Wertschöpfung je ha Nutz-fläche 1955 in Schilling c) (Wechselkurs)	2.oo8	-	3.533	2.652	6.687	-	4.376
Weizenproduktion Ertrag je ha (dz), Durchschnitt 1952 - 1954 a)	2o,5	27,6	27,1	29,o	31,4	37,9	17,o
Index der landw. Gesamt-produktion 1956/57 (Vor-kriegsstand = loo)	114	115	124	141	134	128	131

a) Zahlen der jeweils letzten Erhebungen vor 1957
b) Brutto-Inlandsprodukt zu Faktorkosten
c) Landwirtschaftliche Fläche + Waldfläche

(Quellen: Joachim Krumhoff, Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft, Kiel 1957

"Österreich und die europäische Integration", Wien 1957

OEEC, Statistical Summary of Agricultural Production and Food Consumption in the OEEC countries, Paris 1957)

Der Produktionswert der österreichischen Landwirtschaft erreichte im Jahre 1957 86 % des Gesamtbedarfs. Auf einigen Sektoren mussten Überschüsse exportiert werden; so übertraf z.B. die Produktion von Kartoffeln, Milch, Schlachtrindern und Schlachtschweinen den inländischen Bedarf. Diese Exporte sind nicht durchweg günstig zu bewerten, da die hohe landwirtschaftliche Produktion bei ihren im Vergleich mit Nachbarländern vielfach höheren Kosten nur hinter wettbewerbseinschränkenden Marktregelungen zustande kommen konnte, sodass Überschüsse häufig nur unter Preisverlusten im Ausland abzusetzen waren.

Die österreichische Agrarmarktpolitik bietet weder das einheitliche Bild der Schweiz, deren Agrardirigismus auf ein geschlossenes protektionistisches System aufbaut, noch das Hollands oder Dänemarks mit ihrem agrarpolitischen Liberalismus. Nach der Auflösung der Donaumonarchie vollzog sich die Anpassung der Landwirtschaft an die neuen Verhältnisse bei nur mässig hohem Zollschutz ohne wesentliche Einflussnahme des Staates. Bis zum Jahre 1929 nahm die landwirtschaftliche Produktion einen grossen Aufschwung, an dem vor allem der Hackfruchtanbau und die Milchwirtschaft einen bedeutenden Anteil hatten. In diese Periode fällt auch der Aufbau der ständischen Organisationen und des Genossenschaftswesens, die viele Massnahmen zur Hebung der Rentabilität der Betriebe ergriffen. Als die beginnende Weltwirtschaftskrise auch die Agrarmärkte erschütterte, begann der Staat damit, das Marktgeschehen durch Gesetze zu ordnen. Zunächst wurden die Einfuhren landwirtschaftlicher Produkte mit Hochschutzzöllen belastet, dann Importkontingente, die häufig mit Präferenzzöllen gekoppelt waren, eingeführt, und schliesslich wurden in den Jahren 1931 bis 1933 für die Sektoren, deren Preis- und Absatzprobleme durch diese Massnahmen allein nicht gelöst werden konnten, eine Reihe von lenkenden Gesetzen erlassen, wie z.B. das Viehverkehrsge-

setz, das Mastkreditgesetz, die Milchpreisverordnung usw.. 28) Wie in vielen anderen europäischen Ländern hatten diese marktordnenden Eingriffe auch in Österreich eine Erstarrung der landwirtschaftlichen Produktionsverhältnisse zur Folge, da eine laufende Anpassung an die Weltmarktlage nicht mehr notwendig war. Aus diesem Grunde bietet heute die Eingliederung der Landwirtschaft in einen europäischen Markt so grosse Schwierigkeiten.

Die Lenkung des österreichischen Agrarmarktes umfasst heute folgende Massnahmen: Quantitative Importlenkung, inländische Lenkungsmassnahmen, Preisstützungen, Preisregelung und Interventionsmassnahmen, d.h. Entlastung des Marktes von Überschüssen durch Export zu verbilligten Preisen oder durch staatliche Vorratswirtschaft. Einige der Gesetze, welche die Grundlage dieser Massnahmen bilden, stammen aus den ersten Nachkriegsjahren und sollten damals Abhilfe gegen den Mangel an landwirtschaftlichen Produkten schaffen, so z.B. das Preisregelungsgesetz, das Rohstofflenkungsgesetz und das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz. Der Sinn dieser Bewirtschaftungsgesetze hat sich inzwischen verkehrt. Sie dienen heute dem Schutz der landwirtschaftlichen Interessen. Das Lenkungssystem ist indessen unvollkommen. Im Gegensatz zur Importlenkung umfasst die Inlandslenkung nur einige Sektoren, vor allem Brotgetreide und milchwirtschaftliche Erzeugnisse. Die Subventionen für Preisstützungen dienen der Verbilligung der Konsumentenpreise und die Preisregelung besteht in Höchstpreisvorschriften, also Massnahmen, die der Landwirtschaft nur indirekt nützen. Die Preisstützungssubventionen und die an die Landwirtschaft direkt geleisteten Zuschüsse belasten den Haushalt in zunehmenden Masse.

Ein Landwirtschaftsgesetz, das die fallweise Reglementierung des Agrarmarktes ersetzen soll und das

---

28) Vgl. Anton Steden, Agrarzölle und Agrarschutz in Österreich seit der Jahrhundertwende, in: Festschrift für V. Schumy, a.a.O., S. 88

eine Angleichung an die schweizerische Agrargesetzgebung darstellen würde, ist in Österreich schon seit Jahren in der Diskussion. Wir kommen auf diese Frage später noch einmal zurück. 29)

Agrarische Subventionen im Staatsbudget

	1953	1958 (Mill.S)
Brotgetreide-Preisausgleich	528	417
Milch-Preisausgleich	191	7oo
Sonstige Lebensmittel	9	5o
Futtermittel	271	155
Düngemittel	84	149
Sonstige	82	11
Insgesamt	1,165	1.482

(Quellen: Theodor Pütz, Die sozialen Probleme in der österreichischen Nationalwirtschaft, Brüssel 1955

Monatsbericht April 1958 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien)

C. Der Fremdenverkehr

Der Fremdenverkehr ist ein ausserordentlich wichtiger Faktor der österreichischen Wirtschaft. Allein an zwei Stellen trägt er dazu bei, Strukturschwächen zu mildern. Gerade die Gebiete, die für die landwirtschaftliche Produktion am unergiebigsten sind, wo also Nebenerwerbsmöglichkeiten einen Ausgleich schaffen müssen, sind wegen ihrer Naturschönheiten die Hauptanziehungspunkte für den Fremdenverkehr. Eine wichtige Rolle spielt der Fremden-

29) Zur österreichischen Agrarpolitik: Vgl. Wilhelm Weber. a.a.O. S. 40 ff., und
Alois Gratz, Der gegenwärtige Standort der österreichischen Landwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 5/1956 (Sonderheft Landwirtschaft)

verkehr ausserdem in der Aussenwirtschaft Österreichs. Im Jahre 1957 belief sich das Nettoergebnis des internationalen Reiseverkehrs, also die Deviseneingänge abzüglich des von Inländern für Auslandsreisen ausgegebenen Devisenbetrages, auf 119,9 Mill. $. Bei einem Handelsbilanzdefizit von 107,4 Mill. $ sorgte also der Fremdenverkehr für eine im gesamten aktive Leistungsbilanz.

Insbesondere der Ausländerfremdenverkehr hat nach dem Kriege einen grossen Aufschwung genommen, obwohl er sich gegenüber der Vorkriegszeit, in der rund 40 % der ausländischen Gäste aus Ost- und Südosteuropa kamen, ganz auf das westliche Ausland umstellen musste. Während damals der Anteil der Ausländer 40% bis 50 % ausmachte, ist er 1957 auf 55 % der Übernachtungen gestiegen und erreichte sogar rund 70 %, wenn man die Tagesausgaben als Berechnungsgrundlage nimmt. Als Herkunftsland der ausländischen Gäste liegt die deutsche Bundesrepublik mit 65% in 1957 weit an der Spitze, während England mit 7,5 %, Holland mit 5,6 % und Frankreich mit 5,3 % folgen. Die USA liegen mit 3,6 % erst an fünfter Stelle. Bei entsprechender Werbung lässt sich der Anteil der USA voraussichtlich vergrössern, was insbesondere angesichts der relativ hohen Tagesausgaben der Amerikaner wichtig ist.

Langfristig betrachtet sind die Aussichten des Fremdenverkehrsgewerbes sehr gut. Die Deviseneinnahmen müssten sich beträchtlich erhöhen lassen, wenn man bedenkt, dass sie sich in der Schweiz mit ihrem ähnlichen Landschaftsbild, aber viel kleineren Fläche und Bevölkerungszahl, im Jahre 1956 auf 212 Mill. $ beliefen. Eine andere Zahl beleuchtet ebenso eindrucksvoll die Entwicklungsmöglichkeiten dieses Wirtschaftszweiges. "38,4 % des österreichischen Ausländerfremdenverkehrs werden von den Übernachtungsziffern von nur 26 Gemeinden gestellt". 30)

30) Arnold Ernst Pöschl, Die Aussichten des österreichischen Fremdenverkehrs, in: Wirtschafts-

Förderungsmassnahmen in Gemeinden mit nur wenig entwickeltem Fremdenverkehrsgewerbe erscheinen demnach sehr erfolgversprechend. Da schon 1957 77,7 % aller Ausländer, die Österreich besuchten, ein Kraftfahrzeug benutzten, wird vor allem auch der Strassenbau dazu beitragen können, neue Gebiete für den Fremdenverkehr zu erschliessen.

D. Der Verkehr

Aus seiner Randlage in dem zu integrierenden westeuropäischen Gebiet erwachsen Österreich eine Reihe von verkehrspolitischen Problemen. An der Luftlinie gemessen liegen zwar einige Länder dieses Gebietes in grösseren Entfernungen von den wirtschaftlichen Ballungszentren Westeuropas als Österreich. Ausser der Schweiz und Österreich verfügen aber alle Teilnehmerländer über einen Seehafen 31) und die Schweiz hat im Rhein wenigstens einen Schiffahrtsweg zu einigen der bedeutendsten europäischen Seehäfen. Österreich jedoch ist auch nicht an die westeuropäischen Binnenwasserstrassen angeschlossen. Die Donau ist in westlicher Richtung nur bis Regensburg schiffbar. Ihre grosse Bedeutung als Verkehrsweg nach dem Osten hat sie weithin verloren, da sich der österreichische Aussenhandel nach dem Kriege zum grössten Teil in den Westen verlagert hat. Von 1936 bis 1956 ist der Anteil der östlichen Donaustaaten an der Gesamteinfuhr der österreichischen Donauschiffahrt aus dem Ausland von 74,3 % auf 9,3 % gefallen. 32) Gerade in der Nähe der Grenzen

---

politische Blätter, Wien, Nr. 2/1958, S. 82

31) Dieser fehlende Zugang zum Meer ist erst durch die jüngere Entwicklung des österreichischen Aussenhandels zu einem bedeutenden Nachteil geworden. 1937 betrug der Anteil des Überseehandels am Gesamtaussenhandel nur 7 %, 1956 aber 25 %.

32) Josef Ebner, Die Randlage Österreichs - vom Stand-

mit diesen Staaten, d.h. also im östlichen Teil des Landes, befinden sich die Hauptindustriegebiete Österreichs. Die Industrie bezieht seit Kriegsende grosse Mengen von Rohstoffen aus den westeuropäischen Ländern oder aus Übersee über nordeuropäische Häfen, die zwar weiter entfernt liegen als Triest 33), die von der Hochseeschiffahrt aber wesentlich besser bedient werden als dieser Mittelmeerhafen. Diese Rohstoffe müssen heute über den grössten Teil ihres Transportweges auf der Schiene befördert werden. Wegen der viel niedrigeren Transportkosten des Wasserweges für Massengüter ist somit der Ausbau des Rhein-Main-Donaukanals und die Schiffbarmachung des Hochrheins zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs sehr wichtig.

Innerhalb Österreichs wurden 1957 noch vier Fünftel des internationalen Güterverkehrs auf der Schiene abgewickelt. Die Ursache für dieses einseitige Verhältnis sind einerseits die niedrigen Tarife der Österreichischen Bundesbahnen, die zu einem Drittel aus Steuermitteln subventioniert werden 34), andererseits das mangelhaft ausgebaute Strassenverkehrsnetz. Das niedrige Tarifniveau, besonders die vielen Ausnahmetarife, werden sich aber in einem europäischen Markt nicht aufrechterhalten lassen, und die Zahl der Kraftfahrzeuge nimmt auch in Österreich schnell zu. Der Strassenbau ist also eine vordringliche Aufgabe. Die Autobahn Salzburg - Wien wird zur Zeit ausgebaut. Noch wichtiger, als kürzester Verbindungsweg zum westeuropäischen Industriegebiet, wäre eine Autobahn Linz - Passau - Nürnberg. Da der Transitverkehr für das österreichische Verkehrsgewerbe eine grosse Rolle spielt, seit Kriegsende vor allem die Nord-Süd Strecke, muss ferner der Schienen- und Strassenweg über den

---

punkt der Verkehrswirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 1/1958, S. 21

33) Entfernung Wien-Triest 551 km, Wien-Hamburg 1140 km, Wien-Bremen 1074 km, Wien-Rotterdam 1205 km, Wien - Rheinhafen Strassburg 852 km

34) Josef Ebner, a.a.O., S. 22

ganzjährig befahrbaren Brennerpass weiter ausgebaut werden, wenn man verhindern will, dass Österreich umfahren wird und einen Grossteil dieses Transitverkehrs an die Schweiz verliert.

Ein besonderes Anliegen Österreichs ist die Beseitigung des sog. Frachtenbruches, der dadurch entsteht, dass der mit wachsendem Beförderungsweg degressive Tarif der nationalen Bahnen jeweils an den Staatsgrenzen endet. Bei der Durchfuhr von Waren durch verschiedene Staaten erhöhen sich so die Transportkosten und dazu kommen noch die Abfertigungsspesen an den Grenzen. Viele der von Österreich eingeführten Waren müssen aber verschiedene Staaten passieren. "Eine Lösung wird von der Wirtschaft darin gesehen, dass jede an einer internationalen Verkehrsbeziehung in der Europäischen Freihandelszone beteiligte Bahn auf ihrem Beförderungsabschnitt jenen Degressionskoeffizienten anwendet, der sich für die gesamte ungebrochene Entfernung zwischen Versand- und Bestimmungsbahnhof ergibt". 35)

Das Tarifsystem der Österreichischen Bundesbahnen enthält eine grosse Zahl von Ausnahmetarifen. Im Jahre 1952 (spätere Daten sind nicht verfügbar) wurden 60 % der Gesamttonnage des Güterverkehrs zu Ausnahmetarifen befördert. Ein hoher Prozentsatz dieser Tarife muss als Subventions- oder diskriminierende Tarife gelten, die der EWG-Vertrag verbietet. 36) Da man annehmen kann, dass eine ähnliche Regelung auch für den grösseren europäischen Markt getroffen wird, müssen exportorientierte Industriezweige, beispielsweise die Linzer Stahlindustrie, mit höheren Trans-

---

35) Maximilian Schantl, Die Integration Europas und die verkehrspolitischen Fragen in den Randgebieten, in: Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Heft 3/4 1958, S. 87

36) Art. 79 und 80 des EWG-Vertrages

portkosten rechnen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter beeinträchtigen werden. 37) Weitere Einschränkungen seiner Verkehrshoheit will aber Österreich nicht hinnehmen, insbesondere die Transittarife, die Seehafentarife und die Tarife im Verkehr mit den Ostblockstaaten sollen nach den jeweiligen österreichischen Bedürfnissen festgesetzt werden können. Ausserdem sollen besondere Schutzbestimmungen der Randlage Österreichs Rechnung tragen. 38)

Nach der Beseitigung der Zölle wird die unterschiedliche Belastung der Waren mit Transportkosten spürbarer werden. Das wird sich bei der Randlage Österreichs sicherlich einesteils ungünstig auswirken. Man darf aber auch nicht vergessen, dass hohe Transportkosten die österreichische Industrie auf ihrem Binnenmarkt vor ausländischer Konkurrenz schützen werden.

4. Hauptprobleme der österreichischen Wirtschaft

A. Kapitalmangel und geringe Produktivität

Bei der Darstellung der Sektoren Industrie, Landwirtschaft, Fremdenverkehr und Verkehr der österreichischen Wirtschaft hat sich herausgestellt, dass ihre Eingliederung in einen europäischen Markt einen umfangreichen Umstellungsprozess erforderlich machen wird, wenn sie gegenüber dem Ausland konkurrenzfähig bleiben oder werden sollen. Die dafür notwendigen hohen Investitionssummen lenken den Blick auf eines der Hauptprobleme der Wirtschaft Österreichs, auf den grossen Kapitalmangel.

Die Wirtschaft der Donaumonarchie hatte keinen grossen Kapitalbedarf, da die landwirtschaftliche Pro-

---

37) Vgl. Richard Montag, Inwieweit stellen die österreichischen Ausnahmetarife Diskriminierungen dar, in: Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, a.a.O., S. 110 ff.

38) Maximilian Schantl, a.a.O., S. 99

duktion die grössere Rolle spielte und die Leicht- und Fertigwarenindustrie keine hohen Investitionen erforderten. Die Kapitalreserven Österreichs waren deshalb nach der Auflösung der Monarchie klein. Der Kapitalbedarf war aber sprunghaft gestiegen, denn jetzt musste die Landwirtschaft den neuen Bedürfnissen angepasst und die Industrie ausgebaut werden, damit zum Ausgleich der hohen Einfuhren die Ausfuhr gesteigert werden konnte. Bis zur Weltwirtschaftskrise milderte das hereinströmende Auslandskapital den Kapitalmangel, verschärfte aber dann durch seinen plötzlichen Abfluss im Jahre 1931 die Krise in Österreich. "In den langen Krisenjahren (teilweise aber bereits seit 1918) war Österreich infolge einer weitestgehenden Unterlassung von Ersatzinvestitionen zu einem der technisch rückständigsten Länder der westlichen Industriestaaten geworden. Die österreichische Industrie war bereits vor 1938, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur durch eine komplizierte, die Inlandsversorgung schmälernde Politik offener und versteckter Subventionierung schlecht und recht auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig". 39) Durch die Zerstörungen des Krieges und die umfangreichen Demontagen wurde diese Lage noch verschlechtert.

Obwohl in den Nachkriegsjahren hohe Summen investiert wurden, konnte von dieser ungünstigen Ausgangssituation aus der Vorsprung der westeuropäischen Konkurrenten bei weitem nicht eingeholt werden. Die Bruttoinvestitionsrate stieg zwar gegenüber der Vorkriegszeit auf mehr als das dreifache, mit 23 % des verfügbaren Güter- und Leistungsvolumens von 1955 lag Österreich mit an erster Stelle bei einem Vergleich mit den europäischen Industrieländern.

---

39) "Die Produktivität der österreichischen Industrie", Sonderheft Nr. 6/Mai 1949 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 31

Investitionsrate einiger europäischer Länder (1955)

	Österreich	Deutschland	Italien	Grossbritannien	Niederlande	Belgien	Schweiz
Bruttoinvestitionen in % des Güter-und Leistungsvolumens	23	24	21	14	24	17	22
In US $ je Kopf der Bevölkerung	132	181	9o	149	164	-	-

(Quelle: "Osterreich und die europäische Integration", Wien 1957, S.48)

Die absolute Zahl dieser österreichischen Investitionen ist aber nicht so überragend, denn mit Ausnahme der sog. Entwicklungsländer der OEEC, das sind Griechenland, Portugal, die Türkei und ein Teil Italiens, hat Österreich das niedrigste Volkseinkommen pro Kopf der Bevölkerung der OEEC-Länder.

Trotz Förderungsmassnahmen ist der Aufbau eines funktionsfähigen Kapitalmarktes bis heute nicht gelungen. Zunächst waren nach dem Kriege die ERP-Hilfe und die Selbstfinanzierung die beiden Hauptfinanzquellen für Investitionen. Als das ERP-Programm seinem Ende zuging, begann sich mit der Währungsstabilisierung von 1952 zwar die Spartätigkeit der Bevölkerung ständig zu vergrössern, aber bei der ihr angestammten Abneigung gegen das Wertpapiersparen floss der grösste Teil dieser Mittel den Banken als Spareinlagen zu. Die Sparguthaben erreichten Ende 1957 den Stand von 16,6 Mrd. S, während sich die Summe der Wertpapieremissionen von 1945 bis Ende 1957 auf nur 8,6 Mrd. S beläuft. Der Wertpapiermarkt wurde aber eindeutig von der öffentli-

chen Hand beherrscht, die ihre Emissionen attraktiver ausstatten konnte als die Privatindustrie. Nur 60 Mill. S Industrieobligationen und 440 Mill. S Aktien (davon 300 Mill. S. Aktien der verstaatlichten Banken) wurden untergebracht. 40) Die private Industrie, die auch mit ERP-Mitteln erst in zweiter Linie nach der verstaatlichten Industrie bedacht worden war, muss ihren Kapitalbedarf weiterhin aus Eigenmitteln decken. Da aber die Gewinne nicht immer dort anfallen, wo Investitionen im Hinblick auf die europäische Integration notwendig wären, kann durch diese Finanzierungsweise das Umstellungsproblem nicht gelöst werden. Als Auswege aus dieser Situation bezeichnet Nemschak "die Verwendung liquider Ersparnisse für Investitionen und die Aufnahme langfristigen Kapitals aus dem Auslande". 41) Die Banken sollen Sparmittel zur Finanzierung von Investitionen bereitstellen, da ohnehin auch ohne ihr Wissen vor allem Mittel-und Kleinbetriebe gezwungen sind, kurzfristige Bankkredite zu diesem Zweck zu verwenden. 42) Seinen Rückstand gegenüber den übrigen Industriestaaten kann Österreich aber nur durch grosse Kapitalimporte aufholen. Dieser Rückstand ist nach dem Krieg zum Teil noch grösser als vorher, denn einige Länder, besonders die vom Krieg nicht berührten, haben ihre Produktivität, d.h. die industrielle Erzeugung pro in der Industrie geleistete Arbeitsstunde, inzwischen um einen höheren Prozentsatz steigern können als Österreich. Einen gewissen Ausgleich schafft allerdings das ausserordentlich niedrige österreichische Lohnniveau.

---

40) Monatsbericht Februar 1958 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 56

41) Franz Nemschak, Investitionsfinanzierung und Kapitalmarkt, Wien 1954, S. 15

42) Vgl. Stephan Koren, Strukturprobleme der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 4/1958, S. 182 ff.

Erzeugung und Lohnkosten pro Stunde in der Industrie (1954)

	Österreich	Deutschland	Schweden	Frankreich	Italien	Grossbritannien	Schweiz
	1937 =100	1936 =100	1938 =100	1938 =100	1938 =100	1935/38 =100	
Erzeugung pro Stunde	124	124	149	113	(1953) 134	125	-
Lohnkosten pro Stunde in US.$	0,40	0,51	0,81	0,60	0,46	0,57	0,65

(Quelle: Lohnkosten und Produktivität in Österreich und im Ausland, Beilage Nr. 30 zum Monatsbericht Juni 1955 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien)

Man wird allerdings nun auch in einer Freihandelszone kaum erwarten können, dass Kapital ohne weiteres in ausreichendem Mass nach Österreich einströmen wird, obwohl das Zinsniveau dort relativ hoch ist. Österreich würde es deshalb sehr begrüssen, wenn ähnlich wie in der EWG auch im grösseren Markt ein Investitionsfonds gebildet werden würde, der Kapitalinvestitionen in die bedürftigen Randgebiete lenken könnte. Aber auch die österreichische Regierung selbst kann den Kapitalimport fördern, etwa durch steuerliche Anreize oder durch Minderung der Risiken für den ausländischen Investor, indem sie beispielsweise den Rücktransfer garantiert. 43) Die Politik der österreichischen Regierung muss dem ausländischen Kapitalgeber die Sicherheit geben, dass sein Verfügungsrecht über sein Eigentum von staatlicher Seite nicht eingeschränkt, sondern sogar gegen jede Art von Eingriffen geschützt wird.

---

43) Vgl. dazu die Diskussion zum Problem: Auslandskapital für Österreich, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 4/1958, S. 24 ff

B. Das Landwirtschaftsproblem

Die Einbeziehung der Landwirtschaft in den europäischen Freihandel bereitet nicht allein Österreich, sondern auch den anderen mitteleuropäischen Staaten, die ihre landwirtschaftliche Produktion bisher auf verschiedene Weise geschützt und gestützt hatten, grosse Schwierigkeiten. Selbst wenn die Produktionskosten, die heute in Österreich noch relativ hoch sind, gesenkt werden können, so wird doch innerhalb Europas von Ländern mit besonders gutem Boden und günstigen klimatischen Verhältnissen zu solchen mit weniger vorteilhaften Anbaubedingungen, besonders den Bergländern, ein Gefälle in den Produktionskosten bestehen bleiben. Wenn deshalb die österreichische Landwirtschaft eine Integration grundsätzlich begrüsst, so heisst das nicht, dass sie auf Schutzmassnahmen völlig verzichtet oder verzichten kann. Sie verlangt sogar, dass diese Schutzmassnahmen vorerst noch vervolkommnet werden. Mit Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums strebt sie ein Landwirtschaftsgesetz an, das alle bisherigen Lenkungsmassnahmen zusammenfasst und auf alle Sektoren ausdehnt. Der Entwurf sieht eine "nahezu totale Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion und der nachfolgenden Verarbeitung sowie des nachfolgenden Handels" 44) vor. Österreich hätte damit zweifellos eine von der Interessenlage der Landwirtschaft aus bessere Ausgangsbasis für Verhandlungen um eine europäische Marktordnung. Das Weiterbestehen eines gewissen Schutzes, besonders für die in ihrer Existenz bedrohten Bergbauernbetriebe und Spezialkulturen, wird notwendig sein, wenn nicht die Landflucht aus bestimmten Gebieten ein unter sozial- und bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten bedenkliches Ausmass annehmen soll. Die Lage der Bergbauern haben wir schon angedeutet. Ihnen bieten die günstigen Exportaussichten der österreichischen

44) Alois Gratz, Der gegenwärtige Standort der österreichischen Landwirtschaft, a.a.O.,S. 5/6

Viehzucht gewisse neue Chancen. Spezialkulturen von Obst, Gemüse und Wein, die bisher durch Einfuhrverbote und hohe Zölle wirksam geschützt waren, sind der Konkurrenz der Anbaugebiete in Südeuropa nicht gewachsen. Mit 15 % bis 20 % des Rohertrags der gesamten landwirtschaftlichen Produktion in den Nachkriegsjahren haben aber diese Spezialkulturen in der Landwirtschaft Österreichs ein beträchtliches Gewicht. Diesen Zweig ganz aufzugeben, würde bedeuten, dass viele Kleinbetriebe, die sich heute nur wegen des hohen Ertrages ihrer kleinen Flächen beim Anbau von Obst, Gemüse und Wein halten können, nicht mehr existenzfähig wären. Die Einfuhren dieser Produkte können deshalb nicht voll liberalisiert werden. Ein Dreiphasensystem der Einfuhr nach schweizerischem Vorbild würde eine gewisse Lockerung der bestehenden Bestimmungen bringen und dennoch den heimischen Anbau schützen. 45)

Trotz der Möglichkeit, die heimische Landwirtschaft bis zu einem gewissen Grade weiterhin zu schützen, steht die Agrarpolitik vor grossen Aufgaben, wenn sie mit den Nachbarländern Schritt halten will. Die Verbesserung der Agrarstruktur durch Flurbereinigung und Aufstockung von Kleinbetrieben ist eine der langfristigen Aufgaben. Kurzfristiger lässt sich ein Bildungs- und Beratungswesen aufbauen und die Spezialisierung auf Produkte, welche die jeweils grösste Rentabilität versprechen, fördern. Das heisst also, die Agrarpolitik muss die Anpassungsfähigkeit, die sie selbst im Verein mit der Handelspolitik erstickt hatte, wieder wecken. Es wäre dabei gesamtwirtschaftlich gesehen vernünftiger, wenn Förderungsmassnahmen, wie beispielsweise Subventionen und steuerliche Erleichterungen in geeigneter Weise gezielt angesetzt werden würden, sodass sie nur den notleidenden Sektoren zugute kämen. Man könnte sich dann eine Gesamtlenkung, wie sie im Landwirtschafts-

45) Vgl. dazu: "Der Obst-, Gemüse- und Weinbau Österreichs in einem integrierten europäischen Markt", Beilage Nr. 49 zum Monatsbericht Oktober 1957

gesetzentwurf vorgesehen ist, ersparen. 46)

C. Die Struktur des Aussenhandels

Der Aussenhandel spielt in der Wirtschaft Österreichs eine ausserordentlich wichtige Rolle. Seine Bedeutung wuchs in den letzten Jahren ständig bis zu einem Anteil der Exporte am Brutto-Nationalprodukt von 27,2 % und der Importe an den im Inland verbrauchten Gütern und Leistungen von 26,7 % im Jahre 1957. Gegenüber der Vorkriegszeit hat sich in diesem Aussenhandel ein beträchtlicher Strukturwandel vollzogen.

Die Handelsverflechtung Österreichs mit den Nachfolgestaaten war nach der Auflösung der Monarchie trotz hoher Zollmauern noch so gross, dass 1924 51 % der osterreichischen Einfuhren aus diesen Ländern kamen und 49 % der Ausfuhren nach dem Osten gingen. 47) Österreich importierte aus den östlichen Ländern hauptsächlich Rohstoffe und Agrarprodukte und exportierte industrielle Erzeugnisse, vor allem Textilien. Mit steigender Produktion der österreichischen Landwirtschaft und mit dem Aufbau der Industrie in den Oststaaten musste der Osthandel allmählich schrumpfen. Im Jahre 1937 machte er aber immerhin noch 40 % der Einfuhr und 33 % der Ausfuhr aus. Nach dem zweiten Weltkrieg sank er zunächst auf ein ganz niedriges Niveau. Die Oststaaten schlossen sich mehr und mehr gegen den Handel mit westlichen Ländern ab. Ihre Rohstoffe mussten nun in erster Linie den Bedarf der eigenen Industrie decken und bei landwirtschaftlichen Gütern waren sie selbst auf Einfuhren angewiesen. Bei der Bevorzugung der Schwer-

---

des Österreichischen Instituts fur Wirtschaftsforschung, Wien.

46) Vgl. dazu: Wilhelm Weber, a.a.O., S. 41/42

47) Diese Zahlen schliessen auch den Aussenhandel mit der Sowjetunion und Bulgarien als Nicht-

industrie in den Wirtschaftsplänen der Oststaaten blieb nur wenig Raum für Konsumgütereinfuhren. Nur für Investitionsgüter war Nachfrage vorhanden, aber gerade damit konnte Österreich in den ersten Nachkriegsjahren ja nicht einmal seinen eigenen Bedarf decken. Der Reiseverkehr zwischen Österreich und den Nachfolgestaaten hatte praktisch aufgehört, unsichtbare Transaktionen wurden kaum noch getätigt und alte Kapitalbindungen waren ebenfalls abgerissen. So waren also, ganz abgesehen von den politischen Verhältnissen, die Aussichten für die Wiederbelebung eines umfangreichen Osthandels schlecht. 48)

Österreich war dadurch gezwungen, seinen Aussenhandel in westlicher Richtung zu verstärken und in Westeuropa und Übersee neue Absatzmärkte zu erobern.

Geographische Verteilung des österreichischen Aussenhandels

	Einfuhr [a] (in % der Gesamteinfuhr)			Ausfuhr [a] (in % der Gesamtausfuhr)		
	1937	1950	1957	1937	1950	1957
EWG-Länder	28 [b]	32	54	37 [b]	38	50
OEEC-Länder	39,7	65,2	72,2	51,8	60,2	67,0
Oststaaten [c]	39,7	14,8	11,9	32,9	19,3	16,5
Übrige Länder	20,6	20,0	15,9	15,3	20,5	16,5

a) Nach Handelsländern
b) Enthält die Zahlen des Deutschen Reiches
c) Albanien, Bulgarien, Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien, Polen, Ungarn, Sowjetunion
(Quellen: Statistische Beilagen zu den Monatsberichten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien,
Statistik des Aussenhandels Österreichs für 1957, hrgb. vom Österr. Statistischen Zentralamt, Wien 1958,
"Der österreichische Osthandel", a.a.O.)

Nachfolgestaaten ein. Ihr Anteil betrug aber nur 2,5% am Gesamtaussenhandel Österreichs

48) Vgl. dazu: "Der österreichische Osthandel", Bei-

Der Aussenhandel mit Westeuropa ist sehr stark gewachsen und besonders die Bundesrepublik Deutschland wurde zu einem der wichtigsten Handelspartner Österreichs. Kein anderes europäisches Land wickelt einen gleich hohen Prozentsatz seines Aussenhandels im Verkehr mit OEEC-Ländern ab wie Österreich. Gleichzeitig ist aber das Volumen des österreichischen Aussenhandels relativ so klein, dass keines dieser Länder mehr als 4,5 % seiner Einfuhren aus Österreich bezieht oder seiner Exporte dort absetzt; 49) im gewogenen Durchschnitt des Anteils am Aussenhandel aller OEEC-Länder sind es sogar nur rund 2.5 bis 3 %. Diese Zahlen lassen erkennen, wie sehr Österreich handelsmässig von Westeuropa abhängig geworden ist, ohne dass eine auch nur annähernd gleich grosse Abhängigkeit auf der Gegenseite vorhanden wäre. Bei Verhandlungen um die europäische Integration hat also Österreich von der wirtschaftlichen Seite her nur ein kleines Gewicht.

Aber der Rückgang des Osthandels ist nicht das einzige neue Problem im österreichischen Aussenhandel. Auch seine realen Austauschverhältnisse haben sich gegenüber der Vorkriegszeit verschlechtert. Nun haben zwar fast alle Industrieländer, die Rohstoffe und Nahrungsmittel importieren und industrielle Erzeugnisse exportieren, eine Veränderung ihrer realen Austauschrelationen erfahren. Da die Weltmarktpreise der Rohstoffe und landwirtschaftlichen Produkte stärker gestiegen sind als die industriellen Produkte, haben sich diese Austauschrelationen zuungunsten der Industrieländer verändert. Aus verschiedenen

---

lage Nr. 53 zum Monatsbericht August 1958 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien.

49) "Die Notwendigkeit, die Integration mitzumachen.. demonstriert an Hand der Aussenhandelsergebnisse 1957", in: Berichte und Informationen des Österreichischen Forschungsinstituts für Wirtschaft u. Politik, Salzburg, Nr. 605 vom 21.2.1958, S. 6

Gründen ist aber Österreich besonders stark betroffen. "Österreich hat in den Dreissigerjahren einen grossen Teil seiner Ausfuhrgüter auf geschützten Märkten zu höheren Preisen verkauft als andere Exportländer", 50) Diese Märkte waren einerseits die südosteuropäischen Länder, die in bilateralen Verträgen die österreichische Ausfuhr begünstigten, da Österreich bereit war, ihre Agrarüberschüsse abzunehmen, und andererseits Italien, das der österreichischen Ausfuhr in den römischen Verträgen zwischen Italien, Ungarn und Österreich eine Sonderstellung einräumte. Auf diesen Märkten konnte Österreich seine Erzeugnisse zu relativ hohen Preisen absetzen. Die Eroberung neuer Märkte nach dem Kriege konnte vielfach nur durch ein Unterbieten der Konkurrenz gelingen. Für eine solche Preispolitik der österreichischen Industrie schufen die beiden Abwertungen des Schillings in den Jahren 1949 und 1953 die Voraussetzung. Nach den Berechnungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung war der Index der österreichischen Einfuhrpreise zwischen 1951 und 1953 etwa gleich hoch wie der Kontinentaleuropas und sank in den folgenden Jahren etwas ab, da der Anteil der Fertigwaren an der Gesamteinfuhr stieg. Die Exportpreise lagen 1950 jedoch mit 25 % unter den kontinentaleuropäischen und sanken - nach einer leichten Zunahme - durch die zweite Abwertung noch weiter ab. Nun kann man freilich annehmen, dass gerade die niedrigen Exportpreise Österreichs die Ausweitung seiner Ausfuhr in westliche Länder begünstigt haben, eine Preiselastizität der Nachfrage nach österreichischen Waren grösser als eins in diesen Ländern vorausgesetzt, Inwieweit diese Wirkung die infolge der verschlechterten Austauschverhältnisse vergrösserten Schwierigkeiten des wertmässigen Aus-

50) "Preise und Austauschrelationen im österreichischen Aussenhandel 1924 bis 1955", Beilage Nr. 41 zum Monatsbericht Oktober 1956 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 29

gleichs der Handelsbilanz gemildert hat, ist allerdings schwer abzuschätzen. 51)

Auch der Transitverkehr und der Transithandel haben Einbussen erlitten. Zwar ist die Menge der transportierten Güter absolut gestiegen, aber die Zunahme blieb hinter der Expansion des Aussenhandels allgemein zurück, da die west-östlichen Handelsströme kleiner geworden sind.

Entwicklung des Transitverkehrs durch Österreich

Herkunftsländer	1926	1957
	% der Gesamtmenge in Tonnen a)	% der Gesamtmenge in Meterzentnern a)
Deutschland	13,1	27,6
Italien	19,7	28,2
Polen	2o,8	2,o
Rumänien	1,6	3,2
Schweiz	1,o	o,9
Jugoslawien	6,7	17,7
Tschechoslowakei	25,o	7,3
Ungarn	7,3	4,4
andere Länder	2,8	8,7

a) Da die österreichische Handelsstatistik 1926 und 1957 verschiedene Einheiten verwendet, ist ein Vergleich der absoluten Zahlen nicht möglich. Obwohl sich die Prozentzahlen oben auf in verschiedenen Einheiten gemessenen Mengen beziehen, lassen sie die wesentlichen Verschiebungen im Transitverkehr, d.h. die Verminderung des Anteils einiger östlicher Herkunftsländer, erkennen.

(Quellen: Der Aussenhandel Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, a.a.O., und Statistik des Aussenhandels Österreichs für 1957, a.a.O.)

Im Handel mit den angrenzenden Oststaaten, dem natürlichen Hinterland der im Osten Österreichs ansässigen Industrie, liegen in der Zukunft noch - allerdings ungewisse - Aussichten. Der Standortnachteil dieser Industrie bei ihrer peripheren Lage im westeuropäischen Wirtschaftsgebiet verkehrt sich im

51) Vgl. dazu: "Preise und Austauschrelationen ...", a.a.O.

Hinblick auf den Osthandel in einen Standortvorteil. Das trifft vor allem für die Eisen- und Stahlindustrie zu, die bei einem Rückgang der Konjunktur im Westen auf Absatzmöglichkeiten im Osten hofft, den sie dann billiger beliefern konnte, als andere westliche Konkurrenten. Aber eine Ausweitung des Osthandels kann wenig durch die Initiative Österreichs beeinflusst werden. Die zukünftige Entwicklung hängt fast ausschliesslich von den Planungen der Oststaaten ab.

5. Österreichs Wirtschaftspolitik nach 1945

In kurzen Zügen wollen wir hier noch einige Massnahmen der Nachkriegswirtschaftspolitik beleuchten, welche die heutige Situation der österreichischen Volkswirtschaft mitbestimmt haben.

In der sowjetischen Besatzungszone wurde nach Ende des Krieges das "Deutsche Eigentum", wobei dieser Begriff sehr weit gefasst wurde, beschlagnahmt. Die unter diese Bezeichnung fallenden Industriezweige, unter anderem fast die gesamte Erdölindustrie und die Österreichische Donaudampfschiffahrtsgesellschaft, blieben bis zum Abschluss des Staatsvertrags im Jahre 1955 unter sowjetischer Verwaltung. Die Wiederingangsetzung der österreichischen Wirtschaft und der Wiederaufbau der nicht beschlagnahmten grossen Industriewerke eröffnete den Blick auf so grosse Schwierigkeiten, dass man glaubte, nur der Staat könne diese Aufgabe bewältigen. Fast die gesamte Grundstoffindustrie und die grössten Banken wurden verstaatlicht. "Nichts könnte den nationalen Notstand, in dem sich die österreichische Wirtschaft nach Kriegsende befand, besser beleuchten als die Tatsache, dass die beiden Verstaatlichungsgesetze in den Jahren 1946 und 1947 nicht nur von den Sozialisten, sondern auch mit den Stimmen der grundsätzlich für das Privateigentum eintretenden Österreichischen Volkspartei beschlossen wurde". 52)

---

52) Franz Nemschak, Öffentliche und private Wirtschaft im Dienste der Gesamtwirtschaft, Wien 1953, S. 11

Der Tatsache, dass zwei Parteien mit recht unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Auffassungen die Regierung bildeten, ist es wohl auch zuzuschreiben, dass Österreich verhältnismässig lange nicht zu einer einheitlichen wirtschaftspolitischen Linie fand. Der wachsenden Inflation in den Nachkriegsjahren versuchte man - allerdings mit wenig Erfolg - durch Regulierungen der Löhne und Preise beizukommen. Die Inflation hielt zwar die Arbeitslosigkeit ziemlich niedrig, erzeugte aber mit ihrem starken Importsog ein grosses Zahlungsbilanzdefizit, das nur durch Auslandshilfe, nach 1948 durch ERP-Mittel, gedeckt werden konnte. Die Stabilisierung im Jahre 1952, als es durch eine Straffung der Kredit- und Finanzpolitik gelang, die Inflation zu stoppen, brachte schliesslich den Durchbruch zu einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung. Auch in der Aussenwirtschaft kam nun der so notwendige Umschwung; die Marshallplan-Hilfe ging ja ihrem Ende entgegen. 1952 erzielte Österreich in der EZU-Abrechnung zum ersten Mal einen Überschuss und konnte so im Juli 1953 als Vollmitglied in diese Organisation aufgenommen werden. Damit musste es auch die Liberalisierungsverpflichtungen nach Massgabe der OEEC-Vereinbarungen übernehmen. Im Gegensatz zu den übrigen OEEC-Ländern, die 2 1/4 Jahre Zeit hatten, standen Österreich nur 11 Monate zur Erfüllung der Liberalisierung bis zur 75%-Grenze 53) zur Verfügung. Auf einigen Gebieten wurde der "Liberalisierungsschock" durch eine Erhöhung des Zollschutzes aufgefangen. 54)

Der Abschluss des Staatsvertrags im Jahre 1955 brachte der österreichischen Wirtschaftspolitik einige neue Aufgaben. Österreich musste sich ver-

---

53) Für Österreich gilt 1952 als Basisjahr

54) Franz Nemschak, Liberalisierung und Zollpolitik in Österreich, Wien 1954, S. 16

pflichten, "als Ablöse für das "Deutsche Eigentum" in der ehemals sowjetisch besetzten Zone 6 Jahre lang jährlich Waren im Werte von 650 Mill. Schilling und durch zehn Jahre jährlich 1 Mill. t Erdöl zu liefern". 55) Obwohl in den Moskauer Vereinbarungen im Sommer 1958 die Erdöllieferungen auf 6.5 Mill. t herabgesetzt wurden, bleibt das österreichische Budget bis 1965 mit beträchtlichen Ausgaben belastet. Der Investitionsbedarf der ziemlich vernachlässigten ehemaligen USIA-Betriebe 56) wurde von 1955 bis 1960 auf jährlich rund 1 Mrd. S, in den folgenden Jahren auf je 500 Mill. S geschätzt.

In den Jahren nach 1953, in denen mit Ausnahme von 1955 die Zahlungsbilanz regelmässig einen Überschuss aufwies, hat sich die Stellung des österreichischen Schillings gefestigt. Die Gold- und Devisenbestände der Österreichischen Nationalbank stiegen vom Januar 1952 mit 531 Mill. S auf 13.239 Mill. S am Ende des Jahres 1957, das sind rund 45% des Einfuhrwertes dieses Jahres. Als Ende 1958 einige westeuropäische Länder die Ausländerkonvertibilität ihrer Währungen herstellten, konnte deshalb Österreich dieser Massnahme einige Tage später folgen.

6. Die Wettbewerbsfrage

Im allgemeinen Teil haben wir die wichtigsten Massnahmen, durch die der Wettbewerb im gemeinsamen europäischen Markt verzerrt werden kann, aufgezählt, Eine Reihe dieser konkurrenzverfälschenden Massnahmen, die beim Eintritt in den gemeinsamen Markt beseitigt werden müssten, finden wir in der österreichischen Wirtschaft. Die direkte Exportförderung ist nicht umfangreich und geht kaum über die auch in anderen Ländern geübten Praktiken hinaus. Sie besteht hauptsächlich aus der Umsatzsteuerrückvergütung, die

55) Franz Nemschak, Österreichs Wirtschaft nach dem Staatsvertrag, Wien 1955, S. 12

56) Betriebe unter sowjetischer Verwaltung

in 4 Gruppen gewährt wird, wobei auf besonders lohnintensive Fertigwaren der höchste Vergütungssatz von 10,2 % entfällt, und den Export-Fonds-Krediten aus ERP-Gegenwertmitteln. Daneben werden Exporte auch durch Sonderpreise für Ausgangsmaterialien gefördert, z.B. durch niedrige Eisen- und Stahlpreise. Die Doppelpreise, von denen wir die wichtigsten schon früher erwähnt haben, sind teils die Folge von Exportrestriktionen teils staatlicher Anordnung. Soweit letzteres zutrifft, müssen diese Anordnungen aufgehoben werden. Die Exportbeschränkungen für Holz, Schrott, Häute und Felle mit Hilfe des Rohstofflenkungsgesetzes will aber Österreich nach Möglichkeit weiterhin aufrechterhalten und verlangt dafür eine Sondergenehmigung. Falls Österreich eine Ausnahmeregelung zugestanden wird, bleiben einige der Doppelpreise bestehen.

Wir haben festgestellt, dass auf lange Sicht zwar die Ausarbeitung von Internationalen Kartellrechtsvorschriften zu erwarten ist, dass aber vorerst das bestehende innerstaatliche Recht gegen internationale Kartelle eingesetzt werden muss. In Österreich ist der Regierung mit dem 1951 erlassenen und 1958 novellierten Kartellgesetz, das dem Missbrauchsprinzip folgt, eine Möglichkeit zum Eingreifen gegeben. Die Bestimmung des Gesetzes, nach der ein Kartell nur dann zulässig ist, "wenn die Vereinbarung gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt erscheint", was nicht der Fall ist, wenn sie geeignet ist, die Preise zu steigern oder die Erzeugung bzw. den Absatz zu beschränken (Paragraph 12 Kartellgesetz 1958), kann zur Kontrolle internationaler Kartellvereinbarungen österreichischer Firmen verwendet werden.

Wichtig ist schliesslich, dass alle Wettbewerbsregeln auch auf öffentliche Unternehmungen anzuwenden sind. Das bedeutet, dass die verstaatlichte österreichische Industrie vermutlich auf einige

Vorteile, die sie bisher vor der Privatindustrie beispielsweise bei Krediten des Fiskus oder der verstaatlichten Kreditinstitute hatte, verzichten müssen wird.

7. Der österreichische Zolltarif

Die Mitglieder der EWG sind im EWG-Vertrag übereingekommen, als Basis für die während der Übergangszeit vorzunehmenden Zollsenkungen die jeweils am 1. Januar 1957 gültigen Zollsätze zu verwenden. In den Verhandlungen über die FHZ war man zunächst davon ausgegangen, die Art und den Zeitplan des Zollabbaus ganz dem Verfahren in der EWG anzupassen. Da die erste Zollsenkung der EWG am 1. Januar 1959 durchgeführt wurde, also zu einem Zeitpunkt, als über die FHZ noch keine Einigung erzielt worden war, kann die zeitliche Parallelität nun nicht mehr voll eingehalten werden. Die einheitliche Senkungsbasis wird aber dadurch nicht berührt. Der Stichtag 1. Januar 1957 scheint nun allerdings nicht geeignet, allen FHZ-Ländern gleiche Startbedingungen einzuräumen. Einige Länder hatten zu diesem Termin ihren Zolltarif schon reformiert, wobei es sich hauptsächlich um die Umstellung vom Gewichtszoll- zum Wertzollsystem handelte und um die Anpassung der Nomenklatur an die Entwicklung der Technik. Andere Länder dagegen, wie z.B. Österreich und die Schweiz, hatten die Reform ihres Zolltarifs noch nicht abgeschlossen. Österreich erhebt deshalb die Forderung, dass sein neuer Zolltarif, der am 1. September 1958 in Kraft getreten ist, ausnahmsweise als Basis anerkannt wird.

Der alte österreichische Zolltarif stammte aus dem Jahre 1924 und war seither häufig novelliert worden. Dieser Zolltarif "basierte in seiner Systematik und Nomenklatur auf dem von 1906. Daher entsprach er längst nicht mehr der modernen Produktionsstruktur". 57) Im wesentlichen, abgesehen von einigen Novellen,

57) Monatsbericht April 1958 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 186

enthielt der alte Tarif Gewichtszölle. Das Wertzollsystem bietet gegenüber dem Gewichtszollsystem einige Vorteile. Wertzölle passen sich den Geldwertveränderungen an, während Gewichtszölle laufend valorisiert werden müssen, sie lassen eine vereinfachte Nomenklatur zu, da sie einheitliche Zollsätze für ganze Warengattungen ermöglichen usw.. Die in Brüssel eingesetzte Studiengruppe für die Europäische Zollunion empfahl jedenfalls den europäischen Ländern den Übergang zu einem Wertzollsystem und die Übernahme der sog. "Brüsseler Nomenklatur", durch die internationale Zollvergleiche erleichtert werden sollen. In seinem neuen Zolltarif hat Österreich diese Nomenklatur eingeführt, während es der ersten Empfehlung nicht ganz folgte. Es wurden zwar weitere Positionen auf Wertzölle umgestellt, sodass jetzt zwei Drittel aller Positionen Wertzölle sind, aber insgesamt handelt es sich noch um ein gemischtes System mit Gewichtszöllen, Gewichtszollbremsen, und zollfreien Kontingenten neben den Wertzöllen. Vor allem für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurden Gewichtszölle beibehalten.

Der internationale Vergleich von Zolltarifniveaus ist schwierig, und verschiedene Studien kommen oft zu verschiedenen Ergebnissen, je nachdem, ob autonome Zollsätze oder GATT-Vertragstarife verwendet und Ermässigungen usw. berücksichtigt werden. Das österreichische Zollniveau lag mit dem alten und liegt mit dem neuen Tarif unter dem Italiens und Frankreichs und über dem Niveau der skandinavischen Länder, Benelux, der Schweiz und Deutschlands. 58) Die Frage, ob der neue Tarif das österreichische Zollniveau gehoben oder gesenkt hat, ist schwer zu beantworten, da bei vielen Positionen der Wechsel vom Gewichts- zum Wertzoll einen Vergleich unmöglich

58) Franz Nemschak, Liberalisierung und Zollpolitik in Österreich, Wien 1954, S. 17, und Monatsbericht April 1958 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 188

macht. Das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einer Untersuchung mit ausgewählten Positionen zu folgenden Ergebnissen: Die autonome Zollbelastung betrug 1953 24 %, jetzt nur noch 15 %. Nach den GATT-Vertragszöllen war aber 1953 die Zollbelastung ebenfalls etwa 15 %, und bei der Berücksichtigung von Zollbefreiungen und Zollbegünstigungen sogar nur rund 10 %. Ob der neue Tarif also das österreichische Zollniveau hebt oder senkt, hängt davon ab, welche Zollermässigungen gewährt werden. 59)

Die Gesamtzollbelastung der österreichischen Einfuhr wird voraussichtlich nicht so wesentlich verändert, dass dadurch eine Ausnahmeregelung für Österreich bei der Festlegung des Basiszollsatzes verhindert werden müsste. Die modernere Gestaltung des neuen Tarifs ist dagegen ein gutes Argument für eine solche Ausnahmeregelung, denn sie verbessert die internationale Vergleichbarkeit der österreichischen Zollbelastung.

III. Kapitel: Die wirtschaftliche Lage der Schweiz

1. Die Gegebenheiten der Natur

Noch mehr als für Österreich trifft für die Schweiz die Bezeichnung Alpenland zu. Die Alpen nehmen 60 % des Landes ein. Der schweizerischen Westgrenze entlang zieht sich das Mittelgebirge des Jura. Nur etwa 30 % des schweizerischen Staatsgebietes gehören zum Alpenvorland, dem sog. **Mittelland**, einer reich gegliederten Hochfläche, die sich zwischen Jura und Alpen vom Bodensee bis zum Genfer See hinzieht. Mit einer Fläche von 41.288 km^2 ist das schweizerische Territorium ungefähr halb so gross wie das österrei-

59) Vgl. "Zur Reform des österreichischen Zolltarifs", Beilage Nr. 24 zum Monatsbericht Februar 1954 des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien, S. 8 ff., und Monatsbericht April 1958 desselben Instituts, a.a.O., S. 188

chische. Durch den grösseren Anteil des Hochgebirges sind die Bodennutzungsverhältnisse wesentlich ungünstiger. Rund 24 % der Gesamtfläche sind mit Wald bedeckt, 6 % dienen dem Ackerbau und Weinbau, 46 % nehmen Futterbau und Weiden ein und der Rest von 24 % entfällt auf das unproduktive Gebiet der Hochalpen. Das land- oder forstwirtschaftlich nicht nutzbare Gebiet ist also relativ gross und auch beim grössten Teil der übrigen Fläche steht die Landwirtschaft vor schwierigen und ungünstigen Anbaubedingungen, Andererseits hat aber die Naturschönheit des Alpengebiets den Ausbau eines sehr leistungsfähigen Fremdenverkehrsgewerbes, das in der schweizerischen Wirtschaft eine bedeutende Rolle spielt, ermöglicht.

An Bodenschätzen ist die Schweiz sehr arm. Erwähnenswert sind allein einige Eisenerzvorkommen im Jura und im Rheintal, die auf insgesamt 55 Mill. t geschätzt werden. Da der Schweiz auch eigene Kohlenlager völlig fehlen, war die Errichtung einer eigenen Schwerindustrie nicht lohnend und die schweizerischen Erze werden somit im Ausland verhüttet. Die einzige Energiequelle ist der grosse Reichtum an Wasserkräften. Die ausbauwürdige Kapazität der Wasserkräfte wird auf rund 25 Mrd. Kilowattstunden pro Jahr geschätzt. Mit der Erschliessung der Wasserkräfte ist man in der Schweiz bei einer Produktion von 17,1 Mrd. Kilowattstunden im Jahre 1956/57 schon weiter fortgeschritten als in Österreich, hat damit aber auch bereits mehr als die Hälfte der Nutzungsmöglichkeiten ausgeschöpft.

Von den natürlichen Gegebenheiten her bestehen in der Schweiz also kaum irgendwelche Voraussetzungen für wirtschaftlichen Wohlstand. Keines der hochindustrialisierten Länder kennt ähnlich ungünstige Bedingungen - ein fast völliges Fehlen von Bodenschätzen und schwierige Anbauverhältnisse für die Landwirtschaft.

2. Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft

Wie konnte bei solchen Gegebenheiten der Natur die Schweiz zu einem hochindustrialisierten Staate werden, mit dem höchsten Volkseinkommen pro Kopf aller europäischen Länder, und einem aussergewöhnlich grossen Kapitalreichtum? Dass die Schweiz diese hohe Stufe wirtschaftlicher Entwicklung erreicht hat, haben unter anderem bewirkt: Erstens die Tatsache, dass die Industrialisierung unter den gegebenen Voraussetzungen den ertragreichsten Weg eingeschlagen hat, nämlich den der Verarbeitung und Veredelung von Vorerzeugnissen zu Produkten höchster Qualität, teilweise zu Luxuswaren. Nur zeitweise, hauptsächlich in Kriegs- oder Krisenzeiten, wurde die Lage dieser Industrie, die sich stark auf den Export stützte, schwierig; wenn sich nämlich die Nachfrage der ausländischen Abnehmer von Luxuswaren - in der Sprache des bilateralen Handels sog. "non-essentials" - zu anderen Erzeugnissen verschob. Eine zweite Ursache des heutigen Wohlstandes der Schweiz ist ihr Neutralitätsstatus, der sie vor der Verwicklung in kriegerische Auseinandersetzungen bewahrte, sodass der schweizerischen Wirtschaft in der Vergangenheit 60) weder die Kosten einer eigenen Kriegführung aufgebürdet werden mussten, noch Kriegszerstörungen im eigenen Land zu verzeichnen waren. Drittens geht man wohl nicht fehl mit der Annahme, der Calvinismus, der das Streben seiner Anhänger nach Wohlstand fördert, habe einen wesentlichen Anteil an der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz gehabt. Dazu kommt der Schweizer Liberalismus, der die Schweiz über lange Zeit in den Genuss der Vorteile des Freihandels kommen liess. Unter seinem Einfluss erreichte die

60) Die Schlacht von Marignano (1515) gegen die Franzosen beendete den letzten Krieg der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Seither waren zwar Schweizer häufig als Söldner im Dienst anderer Länder, die Schweiz als solche führte aber keinen Krieg mehr.

Schweiz einen besonders für einen Kleinstaat ungewöhnlich hohen Grad der Spezialisierung der Produktion.

Die Industrialisierung setzte in der Schweiz später ein als in England, erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Bis dahin war die Landwirtschaft, - Ackerbau, und in den Alpengebieten Viehzucht -, der Hauptwirtschaftszweig, der zur Erhaltung der rund 1,5 Mill. Einwohner ausreichte. Die ersten Ansätze der Industrie, die bis dahin vor allem in der Form des Kleingewerbes und der Heimindustrie anzutreffen war, verdankte die Schweiz den Flüchtlingen der Religionskriege im 16. Jahrhundert. Auf diese Neusiedler gehen die Anfänge der Genfer Uhrenindustrie, der Basler Seidenbandweberei, der Zürcher Seidenindustrie und der Baumwollindustrie in der Ostschweiz zurück. Grössere Betriebe der Papierfabrikation und der Metallindustrie mit noch einfachen Maschinen fassten schon damals eine Anzahl von Arbeitern an einem Ort zusammen und können als erste Industriebetriebe bezeichnet werden. Die Mechanisierung hielt zuerst in der Baumwollindustrie, sehr spät erst in der Uhrenindustrie ihren Einzug. Energiegrundlage war schon damals die Wasserkraft, die in der Folgezeit als der einzige einheimische "Rohstoff" in grossem Umfang ausgebaut wurde.

Sehr günstig wirkte sich für den Schweizer Aussenhandel die kurze Epoche der Zollsenkungen in Europa aus, die allerdings nur rund 20 Jahre von 1860 bis 1880 dauerte. Aber schon vorher hatte die schweizerische Industrie in überseeischen Ländern Absatz für ihre Waren gesucht, um dem Protektionismus der Nachbarländer auszuweichen. Sie konnte auf diesen Märkten dadurch erfolgreich sein, dass sie sich den dortigen Verhältnissen anpasste. So ahmte beispielsweise die Textilindustrie orientalische, indische und afrikanische Kleiderstoffe nach. 61)

---

61) Vgl. Alfred Bosshardt, Die Schweiz im Kampf

Schon damals wurde also der Grundstein für die weltweite Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft gelegt. Vor 1914 gingen rund 30 % der schweizerischen Ausfuhr nach aussereuropäischen Ländern. Dieser Anteil hatte sich bis zum Jahre 1957 auf mehr als 40 % erhöht. Auf diese Weise minderte die Schweiz von sich aus die Abhängigkeit von ihren grossen Nachbarländern.

Der erste Weltkrieg machte in der schweizerischen Industrie grosse Strukturwandlungen erforderlich. Die Luxusgüterindustrie, besonders die Uhren- und Stickereiindustrie, verlor verständlicherweise an Bedeutung. Andere Industriezweige, wie z.B. die Maschinenindustrie - ganz allgemein die Kapitalgüterindustrien - nahmen einen grossen Aufschwung. Die Exporte nahmen zu, und im Jahre 1916 hatte die Schweiz ein seltenes Ereignis zu verzeichnen; ihr Handelsbilanzergebnis war positiv.

Inzwischen hatte sich die Industrie immer mehr auf Kosten der Landwirtschaft vergrössert; sowohl ihr Anteil am Sozialprodukt, als auch die Zahl der Industriebeschäftigten war mehr gestiegen. Um diese Entwicklung zum Stillstand zu bringen, wurden in den zwanziger Jahren zahlreiche agrarpolitische Massnahmen ergriffen, wie z.B. Erhöhung des Zollschutzes und Gewährung von Bundeszuschüssen für landwirtschaftliche Produkte, mit denen sich schon der spätere Agrarprotektionismus der Schweiz ankündigte. Nach der Weltwirtschaftskrise kamen Marktordnungen und Produktionsregulierungen hinzu.

In ihrer Handelspolitik hatte die Schweiz die freihändlerische Linie lange eingehalten. Um einen Ansatzpunkt für Verhandlungen mit ihren protektionistischen Nachbarn zu bekommen, musste sie schliesslich in zwei Zolltarifrevisionen 1884 und 1887 einige Kampfzölle einführen. Als ersten Zolltarif mit

---

gegen den Protektionismus der Grossmächte, a.a.O., S. 135 ff

Schutzcharakter bezeichnet Bosshardt den Tarif von 1902, der allerdings immer noch zu den niedrigsten der Welt gehörte. Eine weitere Revision, im wesentlichen eine Valorisierung der Gewichtszölle, folgte 1921. Als die Weltmarktpreise in den folgenden Jahren plötzlich absanken, begann die schweizerische Zollbelastung auf ein Niveau zu steigen, das in dieser Höhe gar nicht beabsichtigt gewesen war, 1925 betrug sie rund 10 %, aber auch damals hatten nur England, Belgien, Holland und Dänemark niedrigere Tarife. Als in den ersten dreissiger Jahren eine ganze Reihe von Ländern ihre Währungen abwerteten, machte sich in der Schweiz ein starker Importdruck bemerkbar, gegen den sie sich durch Einfuhrkontingente und durch Verrechnungsverkehr mit solchen Staaten, die von der Konvertibilität abgegangen waren, schützte. Als 1936 auch der Schweizer Franken abgewertet wurde, konnten die Einfuhrbeschränkungen etwas gelockert werden.

Im zweiten Weltkrieg begann auch die Schweizer Regierung mehr und mehr in wirtschaftliche Vorgänge einzugreifen. Die Schweiz war immerhin von einer der kriegführenden Parteien ganz eingeschlossen, sodass staatliche Interventionen auf wirtschaftlichem Gebiet notwendig waren, um eventuelle Versorgungsschwierigkeiten zu überbrücken. So wurde z.B. die landwirtschaftliche Anbaufläche von 185 000 ha auf 368 000 ha ausgedehnt. Die Interventionen erwiesen aber zum Teil ein Beharrungsvermögen über den Krieg hinaus, sodass sich uns die schweizerische Wirtschaft nach dem Kriege nicht mehr in der gleichen liberalen Form darbietet wie vor dem Krieg.

Die Schweizer Nachkriegswirtschaft war bis heute charakterisiert durch eine anhaltende Hochkonjunktur, angeregt und zum guten Teil geschützt durch die gute Konjunktur im Ausland, welche den schweizerischen Aussenhandel auf einen vor dem Kriege nie erreichten Umfang anwachsen liess. 62) Schon zu Be-

62) 1939 betrug der Wert des schweizerischen Aussen-

ginn dieser Periode konnten die Strukturwandlungen der Kriegszeit zum grossen Teil wieder zurückgebildet und die alte Spezialisierung auf vielen Gebieten wieder erreicht werden. In den ersten Nachkriegsjahren des europäischen Wiederaufbaus konnten zunächst die Hersteller von Maschinen, Instrumenten und Apparaten ihre Produktion ausdehnen. Nach 1949 wurden auf dem Weltmarkt aber auch "non-essentials" wieder mehr verlangt, sodass auch die Luxusguterindustrie, besonders die Uhrenindustrie, am allgemeinen Aufschwung teilhatte. Die Zeit der Hochkonjunktur brachte der Schweiz nicht die gefürchteten inflationären Erscheinungen. Die Lebenshaltungskosten stiegen in der Schweiz um einen viel geringeren Betrag als in den meisten übrigen Ländern. 63) Als eines der ersten Länder hatte die Schweiz mit dem Problem zu kämpfen, die Wirkung von Zahlungsbilanzüberschüssen auf die inländische Geldmenge und auf das inländische Preisniveau zu eliminieren. Vor allem die Überschusspolitik der eidgenössischen Bundesregierung war geeignet, die hohen Zahlungsbilanzüberschüsse zu sterilisieren. Neben diesen fiskalischen Mittel stand die zurückhaltende Kreditgewährung der Nationalbank, die ausserdem eine Art Mindestreservenpolitik einführte 64), die liberale

---

handels rund 3 Mrd. Fr., im Jahre 1957 aber 15,1 Mrd. Fr.

63) Von 1949 bis 1957 sind sie nach Keller nur um 7,3 % gestiegen, gegen 13,2 % in den USA, 28,3 % in Schweden und 31,8 % in Frankreich. Paul Keller, Die Schweiz in der Hochkonjunktur (die aussenwirtschaftlichen Probleme), in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957, S. 252 ff.

64) Jürg Niehans, Die Schweiz in der Hochkonjunktur (binnenwirtschaftliche Probleme), in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957, S. 264

Einfuhrpolitik und die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, durch die der expansive Lohndruck gemildert wurde. Auf den schweizerischen Kapitalexport, der in diesem Zusammenhang ebenfalls zu nennen ist, kommen wir später zurück.

In den letzten Jahren stieg die Rate der Bruttoinvestitionen stark an und sicherte dadurch, zusammen mit der rasch wachsenden Ausfuhr, einen hohen Stand der Beschäftigung. Die Investitionsquote der Schweiz, d.h. der Anteil der Bruttoinvestitionen am Sozialprodukt, lag im Jahre 1955 mit 22,4 % (1950 : 17,3 %) nur geringfügig unter der westdeutschen Vergleichszahl von 23,1 % und erheblich über den OEEC-Durchschnitt von 18,4 %. Bruttoinvestitionen und Export zusammen machten im Jahre 1956 mit 46 % beinahe die Hälfte des schweizerischen Bruttosozialproduktes aus. 65)

Auch in der Landwirtschaft vollzog sich mit der Verringerung der Anbaufläche eine strukturelle Anpassung. Aber während auf anderen Sektoren der Wirtschaft die Staatseingriffe allmählich wieder zurückgebildet wurden, nahm die Agrarschutzpolitik die Form eines geschlossenen protektionistischen Systems an. Wir werden diese Frage in den nun folgenden Einzeluntersuchungen eingehender behandeln. 66)

---

65) Jean-Jacques Senglet, Die Entwicklung der schweizerischen Bruttoinvestition in Anlagen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957, S. 304 ff.

66) Vgl. zu diesem Abschnitt auch:
Werner Näf, Vom Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 3 ff., und Antony Babel/Jean-Jacques Senglet/Jacques l'Huillier, Wirtschaftsgeschichte, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955, S. 571 ff. Bd. II

3. Die wirtschaftliche Struktur

A. Die Industrie

Wir haben schon darauf hingewiesen, dass die industrielle Entwicklung in der Schweiz zwar später einsetzte als in England. Auf dem Kontinent war sie aber in vielen Zweigen führend. Der frühe Beginn der Industrialisierung wurde gefördert durch die ungünstigen landwirtschaftlichen Anbaubedingungen, welche die Bevölkerung gegenüber anderen Erwerbsmöglichkeiten aufgeschlossen machte; durch die leicht ausnutzbaren Wasserkräfte, die der frühen Industrie lange vor der Dampfmaschine als Kraftquelle dienten; durch den Handelsliberalismus, der die junge schweizerische Industrie von Anfang an dem Wettbewerb mit dem Ausland aussetzte und so die Weiterentwicklung stimulierte; durch den Kapitalreichtum, denn die Schweiz galt am Ende des 18. Jahrhunderts als einer der reichsten Staaten Europas usw.. 67) Da die Schweiz nur über kaum nennenswerte Rohstoffvorkommen verfügt, entwickelte sich die Schweizer Industrie von Anfang an als Verarbeitungs- und Veredelungsindustrie. Der enge Binnenmarkt liess dabei die Bildung von Grossbetrieben nicht zu. Erst in neuerer Zeit haben sich einige grössere Betriebe gebildet. Ein anderer Typus, der für Kleinstaaten wie die Schweiz charakteristisch erscheint, wird durch die Bezeichnung Grossunternehmung besser getroffen. Es handelt sich um Unternehmungen mit über viele Länder verstreuten Betrieben, die von der Schweiz aus geleitet werden. Besonders in der Schweizer Nahrungsmittelindustrie finden wir diesen Unternehmungstypus. Von diesen relativ wenigen Fällen abgesehen bilden aber Mittel- und Kleinbetriebe den Grossteil der schweizerischen Industrie.

---

67) Vgl. Hans Bachmann, Von den Grundlagen der schweizerischen Volkswirtschaft, in: die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 26

Fabrikbetriebe nach Grössenklassen (1957)

Insgesamt	Beschäftigte 646.913	Betriebe 12.345
bis lo (Beschäftigte)	23.62o	3.391
11 bis 2o	48.469	3.264
21 " 5o	99.196	3.o93
51 " 1oo	95.261	1.352
lol " 2oo	93.7o9	676
2ol " 5oo	123.968	418
Über 5oo	162.67o	151

(Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz)

Die Schweizer Industrie arbeitet fast durchweg sehr lohnintensiv. Da sie aus Mangel an eigenen Rohstoffen vielfach mit höheren Materialkosten rechnen muss als ihre Konkurrenz im Ausland, hat sie sich - insbesondere die Exportindustrie - auf die Produktion solcher Güter verlegt, die einen so hohen und qualifizierten Arbeitsaufwand erfordern, dass die Materialkosten nicht mehr wesentlich ins Gewicht fallen. Luxus- und Modeartikel sowie Investitionsgüter, wie Spezialmaschinen oder Einzelkonstruktionen, sind solche Güter. Industriezweige, welche diese Güter herstellen, bilden heute im wesentlichen die Exportindustrie der Schweiz. Der Begriff der Schweizer Qualitätsproduktion konnte so gefestigt werden, dass manche schweizerische Waren (wie z.B. Uhren) auf dem Weltmarkt ein Meinungsmonopol besitzen. In dieser Struktur der schweizerischen Exportindustrie liegt aber eine gewisse Gefahr, die durch die ziemlich starke Konjunkturabhängigkeit ihrer Branchenerzeugnisse begründet ist. Die Investitionsgüternachfrage auf dem Weltmarkt unterliegt zwar recht langfristigen, aber dafür starken Schwankungen. Für die Erzeugnisse der Luxusgüter- und Modeindustrie sind die als normal betrachteten Nachfrageschwankungen einerseits meist kurzfristig, soweit sie durch Geschmackswandlungen hervorgerufen werden. Daneben gibt es die konjunkturbedingten Nachfrageschwankungen, die gerade für Luxuswaren ("non-essentials") extreme höchste bzw. tiefste Werte annehmen können. Bei diesen Produkten machen sich ausserdem auch die durch Geschmackswandlungen auf lange Sicht hervorgerufenen Nachfrageveränderun-

gen häufig stark bemerkbar, wenn nämlich die Produkte ganzer Branchen über lange Zeit als unmodern gelten. Ein Beispiel für diesen letzteren Fall bietet die Stickereiindustrie der Ostschweiz, die kurz vor dem ersten Weltkrieg noch 28.606 Arbeiter beschäftigte und damit einen der bedeutendsten Industriezweige darstellte. Die Nachfrage nach Stickereierzeugnissen ging aus modischen Gründen aber immer mehr zurück, und 1939 arbeiteten nur noch 2.823 Personen in der Stickereiindustrie. 68) Schon wegen dieser Schwankungen, ganz abgesehen von Qualitätsgesichtspunkten, eignet sich eine grosse Zahl der schweizerischen Exportgüter nicht für eine Massenproduktion.

Wirft man einen Blick auf die standortmässige Verteilung der schweizerischen Industrie, so fällt auf, dass kaum irgendwelche Ballungsgebiete zu finden sind. Einer der Gründe dafür ist natürlich die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Industriebetriebe seine Standortwahl nicht an Rohstoffvorkommen wie etwa Kohle- oder Erzlagern usw. orientieren musste. Ausserdem handelt es sich bei vielen Erzeugnissen um Güter mit geringem Stoffgewicht, sodass auch Transportkosten nicht ins Gewicht fallen. Die Industriebetriebe sind deshalb über das ganze Land verstreut, bis in die Alpentäler hinein. Daraus ergibt sich eine enge Verbindung von industrieller und landwirtschaftlicher Tätigkeit. Es ist eine ganz typische Erscheinung für die Schweiz, dass sehr viele Erwerbspersonen die erstere oder die letztere als Nebenerwerbstätigkeit ausüben. Eine solche Verbindung von Landwirtschaft und Industrie verleiht einem Land eine gewisse Krisenfestigkeit, was man in der Weltwirtschaftskrise nicht nur in der Schweiz, sondern auch anderwärts, z.B. im **südwestdeutschen** Raum , beobachten konnte.

---

68) Hans Böhi, Die Schweiz im welt- und binnenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf, in: Die Schweiz als Kleinstaat ..., a.a.O., S. 86

Wir wollen nun einige Industriezweige als Beispiele herausgreifen und untersuchen, welche speziellen Fragen die europäische Integration diesen Branchen zu lösen aufgibt. Dabei halten wie uns zunächst in der Reihenfolge an das Exportvolumen der einzelnen Industriezweige im Jahre 1957 und behandeln zum Schluss noch eine kleine Branche, die Papierindustrie, die von der Integration besonders betroffen werden würde.

Die Maschinenindustrie (dazu rechnen wir hier die Elektroindustrie, den Maschinen- und Fahrzeugbau und die Apparateherstellung) hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ihre Stellung innerhalb der schweizerischen Wirtschaft ständig verstärken können. Während im Jahre 1901 31.832 Personen, 13,1 % der Industriebeschäftigten, in der Maschinenindustrie arbeiteten, waren es 1957 170.412 Personen oder 26,4 % der gesamten Industriearbeiterschaft. Nur die chemische und die Metallindustrie haben ihre Beschäftigtenzahl während dieser Zeitspanne in ähnlicher Weise erhöhen können. Die Maschinenindustrie der Schweiz ist viel weniger als die gleiche Branche in anderen Ländern in grossen Betriebseinheiten konzentriert. Mittel- und Kleinbetriebe herrschen vor, bei einer Durchschnittsbeschäftigtenzahl von 85 pro Betrieb im Jahre 1952. Die Schweiz verfügt nicht über eine allgemeine Produktionsstatistik, sodass über den Produktionswert der Maschinenindustrie nur Schätzungen vorliegen. Der Anteil der Exporte, die jedoch statistisch erfasst sind, an ihrer Gesamtproduktion machte in den vergangenen Jahren rund zwei Drittel aus. 1957 wurden Maschinen im Wert von 2,054 Mill. Fr. ausgeführt, das waren 30,6 % der Gesamtausfuhr der Schweiz in diesem Jahr. Die hohe Exportquote zeigt uns, dass dieser Industriezweig gegenüber dem Ausland durchaus konkurrenzfähig ist. Die schweizerische Maschinenindustrie arbeitet dabei kaum in Serienfertigung, sondern hält ihren Konkurrenzvorsprung vor allem durch Spezialisierung, die im Grossmaschinenbau bis zur Einzel-

fertigung geht. Bei den hohen Schweizer Löhnen und dem kleinen Binnenmarkt wäre eine konkurrenzfähige Serienproduktion schwer zu erreichen. Die Schweiz führt deshalb solche in Serie hergestellten Maschinen ein, was daraus hervorgeht, dass bei hoher Maschineneinfuhr und -ausfuhr der Durchschnittspreis der importierten Maschinen wesentlich niedriger ist als derjenige der exportierten Maschinen.

Die Maschinenindustrie war in der Vergangenheit wegen der liberalen Einfuhrpolitik der Schweiz dem Konkurrenzkampf mit dem Ausland beinahe ungeschützt ausgesetzt gewesen. Sie hat sich diesem Sachverhalt erfolgreich angepasst, wie ihre hohe Exportquote und ihr stetiges Wachstum in den letzten Jahren beweisen. Ihre Eingliederung in einen europäischen Markt würde ihr demnach voraussichtlich mehr Vorteile als Nachteile bringen. Die Beseitigung der ohnedies nur niedrigen Zölle auf Maschineneinfuhren würde den Konkurrenzdruck auf dem Binnenmarkt kaum verstärken, zumal da ja schon jetzt grosse Preisunterschiede bestehen. Dagegen hätte im europäischen Markt auch die schweizerische Maschinenindustrie die Möglichkeit, grössere Serien aufzulegen, und damit in die untere Preisklasse der Maschinenproduktion einzudringen. 69)

Die Uhrenindustrie nimmt in der Schweiz in mehrerer Beziehung eine Sonderstellung ein, da sie fast ausschliesslich für den Export produziert, dabei aber ein so grosses Gewicht innerhalb der schweizerischen Wirtschaft und besonders im Aussenhandel besitzt, dass ihre extreme Ausfuhrabhängigkeit die gesamtwirtwirtschaftliche Lage in gutem oder schlechtem Sinne stark beeinflussen kann. Mit 64.385 Personen beschäftigte die Uhrenindustrie 1957 10 % aller in der Industrie Tätigen. Während anfänglich

---

69) Vgl. Fritz W. Hummler, Maschinenindustrie, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 167 ff. Bd. II

die Produktion zum grössten Teil in Heimarbeit durchgeführt wurde, förderte die Mechanisierung die Fabrikation in Betrieben, und dort machten sich besonders in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg gewisse Konzentrationstendenzen bemerkbar. Dennoch dominiert auch heute noch der Kleinbetrieb. 1953 beschäftigten rund drei Viertel aller Betriebe weniger als 20 Personen. Der Exportanteil an der Uhrenproduktion beträgt 90 % bis 95 %. Im Jahre 1957 wurden Uhren im Werte von 1.303 Mill. Fr. exportiert, das sind rund 20 % des schweizerischen Gesamtexports. Der Anteil der Schweiz an der Weltproduktion von Kleinuhren beträgt rund 65 %. Aber die Stellung der Schweizer Uhrenindustrie ist nicht so unangefochten, wie es aus diesen Zahlen hervorzugehen scheint. Kleinuhrenhersteller mit ständig wachsender Produktion gibt es auch in Deutschland, Frankreich, USA, Grossbritannien, Japan und der Sowjetunion. Schon seit langer Zeit hat deshalb auch auf diesem Sektor (neben der Landwirtschaft) die Schweiz ihre liberale Haltung aufgegeben und zunächst durch private Initiative in verschiedenen Berufsorganisationen, später auch von öffentlicher Seite her, die Vorgänge in der Uhrenindustrie gelenkt. Diese Lenkung umfasst im einzelnen die Exportbewilligungspflicht, die insbesondere die Ausfuhr von Uhrenbestandteilen verhindern soll, damit die Uhrenindustrie nicht ins Ausland verschleppt wird, und die Fabrikationsbewilligungspflicht, durch welche die Errichtung neuer Unternehmungen , die Erhöhung der Arbeiterzahl usw. kontrolliert wird, womit eine Überproduktion verhindert werden soll. Diese Lenkungsmassnahmen sind als Gesetz im sog. Uhrenstatut, das bis zum 1. Januar 1962 in Kraft sein wird, auf verfassungsmässige Grundlage gestellt worden. 70)

---

70) Vgl. Max Huber/Frédéric Baumann, Uhrenindustrie, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 455 ff. Bd. II

Die europäische Integration wird für die schweizerische Uhrenindustrie in jedem Falle fühlbare Auswirkungen mit sich bringen. Solange die Schweiz ausserhalb der EWG steht, ohne irgendwelche Assoziierungsabkommen, wird die deutsche und französische Uhrenindustrie im EWG-Gebiet einen Konkurrenzvorsprung besitzen, sodass die Gefahr besteht, dass auf längere Sicht die Schweiz diesen Markt verlieren wird. Würde die Schweiz auch einer Freihandelszone fernbleiben, so wären die Folgen noch schwerwiegender, da Europa rund ein Drittel der Schweizer Uhren aufnimmt. Tritt die Schweiz aber einem europäischen Markt bei, so könnte das Uhrenstatut wahrscheinlich in seiner jetzigen Form nicht weiter bestehen bleiben, sodass die Auslandskonkurrenz nicht mehr wie bisher unter Kontrolle gehalten werden könnte.

An dritter Stelle, gemessen am Exportwert, folgt die chemische Industrie. Die Bedeutung dieses Industriezweiges lässt sich nur sehr unvollkommen an der Zahl seiner Beschäftigten messen. Gerade in den letzten Jahren hat die Automation besonders in der chemischen Industrie ihren Einzug gehalten, sodass die Zahl der Arbeiter im Verhältnis zum Anlagekapital und Produktionswert rückläufig sein muss. Die Zahl von 29.165 Arbeitern (1957) sagt also nicht allzu viel aus. Über die Bedeutung der chemischen Industrie gibt uns der Wert der 1957 exportierten chemischen Erzeugnisse von 1.165 Mill. Fr., das sind rund 17 % der Gesamtausfuhr dieses Jahres, besser Aufschluss. Die wirtschaftliche Integration wird sich auch auf diese Branche auswirken. Da ist zunächst die Tatsache, dass die schweizerische chemische Industrie praktisch ihren gesamten Rohstoffbedarf durch Einfuhren decken muss, zu beachten. Der gemeinsame Aussentarif der sechs EWG-Länder würde für den Fall, dass die Schweiz EWG-Mitglied wäre, die Rohstoffeinfuhren in die Schweiz, die heute zollfrei sind, ganz wesentlich verteuern, und auch in der Freihandelszone mit ihrer Tendenz zur Zollhar-

monisierung würde mit dieser Auswirkung zu rechnen sein. Die Schweiz könnte dann einige Rohstoffe von europäischen Herstellern billiger als wie bisher von aussereuropäischen Ländern beziehen, wodurch sie aber andererseits in eine gewisse Abhängigkeit von solchen Firmen geriete, die auf der Verkaufsseite ihre eigenen Konkurrenten sind. 71) Bleibt aber die Schweiz einem europäischen Markt fern, so können sich für die chemische Industrie grosse Absatzschwierigkeiten ergeben, da gerade die EWG-Länder das Hauptabsatzgebiet für schweizerische chemische Produkte bilden.

In einer recht ungünstigen Situation befindet sich die Papierindustrie. Der Schweizer Holzeinschlag genügt nicht, um den Rohholzbedarf der einheimischen Industrie zu decken. Etwa ein Drittel muss importiert werden. Die Rohstoffkosten der Papierindustrie liegen in der Schweiz wesentlich höher als in Skandinavien, Österreich oder Kanada, sodass die schweizerischen Papierhersteller international nicht konkurrenzfähig sind. "In normalen Zeiten kann sie (die Papierindustrie) sich auch auf dem Inlandmarkt nur mit Hilfe eines wesentlichen Zollschutzes behaupten. Die Kleinheit des schweizerischen Marktes bildet zudem ein Hindernis, die Rationalisierung der Produktion so weit zu treiben, wie das in grossen Ländern möglich ist". 72) Die Papierindustrie hatte sich schon ab 1880, als die Nachbarländer Schutzzölle gegen Papiereinfuhren aufrichteten, ganz auf den Inlandmarkt eingestellt. Dazu musste die Produktion zersplittert werden, wodurch die Produktionskosten anstiegen. Bis zum Ende des zweiten Weltkriegs konnte die schweizerische Papierindustrie den gesamten inländischen Papierbedarf, mit

---

71) Vgl. dazu die Bemerkungen von I. Egli zur Situation der chemischen Industrie in: "Die Schweizerische Wirtschaft und die europäische Integration", Neue Zürcher Zeitung, Nr. 2690 vom 18.9.1958

Ausnahme einiger Spezialsorten, decken. Nach 1945 genügte allerdings die einheimische Produktion nicht mehr. Sollte die europäische Integration wesentliche Veränderungen auf den Holz- und Zellulosemärkten bringen, und zwar in der Richtung, wie wir es schon im entsprechenden Kapitel über Österreich dargestellt haben, so könnte die Schweizer Papierindustrie nicht mehr weiter existieren. Bei der Herstellung von Massenpapieren, die bisher ihre Hauptstütze waren, wäre sie den Holzüberschussländern hoffnungslos unterlegen. Der Verband Schweizerischer Papier- und Papierstoff-Fabrikanten verlangt deshalb eine Sonderregelung. 73)

Dieses letztere ist jedoch eines der wenigen Beispiele, in denen ernsthafte Umstellungsprobleme für den Fall einer wirtschaftlichen Integration auftreten werden. Im allgemeinen, das gilt neben den besprochenen Industriezweigen auch für die Metallindustrie, die Bekleidungsindustrie, die Textilindustrie und die Nahrungsmittelindustrie usw., ist die schweizerische Industrie für einen ungehinderten Wettbewerb in einem grossen europäischen Markt gut gerüstet, da sie schon bisher recht wenig - weniger als in fast allen anderen europäischen Ländern - Schutz genoss und deshalb an die Konkurrenz des Auslandes gewöhnt ist. Sie erwartet sogar im Gegenteil ganz beträchtliche Vorteile. Die Exporte - und die meisten Industriezweige haben ja hohe Exportquoten - würden sich voraussichtlich kräftig erhöhen lassen, wenn die europäischen Handelspartner ihre Zölle beseitigt haben. Manche Branchen könnten im grösseren Markt ihr Produktionsprogramm vereinfachen und durch

---

72) Karl I. Laube, Papierindustrie und verwandte Branchen, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 234 Bd. II

73) Urs Sieber, in: "Die schweizerische Wirtschaft und die europäische Integration", Neue Zürcher Zeitung, a.a.O.

grössere Serien eine Kostendegression erzielen. Ausserdem würden manche Zonenprodukte, welche die Schweiz heute als Vorprodukte zur Weiterverarbeitung importiert, vermutlich billiger werden. 74)

Da die Schweiz in der Vergangenheit schon eine relativ liberale Handelspolitik (auf dem industriellen Sektor) betrieben hat, wird der ökonomische Gewinn einer Integration dort nicht so gross werden wie in manchen anderen europäischen Ländern. Es waren ja keine hohen Schutzmauern vorhanden, die den Aufbau von - international gesehen - unwirtschaftlichen Industrien gefördert hätten. In dieser Tatsache liegt aber ein Vorteil für die Schweiz, indem nämlich die Anpassung ihrer Industrie keine sehr schwierig zu lösende Probleme aufgibt.

B. Die Landwirtschaft

Die Klima- und Bodenverhältnisse sind in der Schweiz ähnlich wie in Österreich, da sich ja die topographische Beschaffenheit der beiden Länder in vieler Hinsicht gleicht. Die grossen Höhenunterschiede ergeben hier ebenfalls grosse Differenzen im landwirtschaftlichen Ertrag und in der Art der möglichen Bewirtschaftung in verschiedenen Gebieten. In dem sich zwischen Jura und Alpen hinziehenden verhältnismässig tiefliegenden Landstreifen, dem sog. Mittelland, herrscht Ackerbau vor. Dort werden Getreide und Hackfrüchte angebaut. Ausserdem finden sich in diesem Gebiet Spezialkulturen von Obst, Gemüse und Wein. Im Jura und in halbhohen Alpenlagen wird vorwiegend Futtermittelbau, auch schon Viehzucht betrieben, und in den nutzbaren Hochlagen der Alpen finden wir ausschliesslich Viehzucht auf Naturwiesen, die sog. Alpwirtschaft.

---

74) Vgl. dazu: Edwin Stopper, Integration, Aussenhandel und Produktion, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 327 ff.

Vor allem das zur Realteilung führende Erbrecht hat in vielen Gebieten der Schweiz, besonders aber im Alpengebiet, die Zersplitterung des Grundbesitzes zur Folge gehabt. So steht also auch die Schweiz vor dem Problem der Erhaltung der Existenz der Kleinbauernbetriebe. Ein grosser Teil der schweizerischen Agrarpolitik ist denn auch auf diese Frage zugeschnitten.

Landwirtschaftliche Betriebe nach Grössenklassen (1955)[a]

	Betriebe	% der Gesamtbetriebszahl
bis o,5 ha	25.o9o	12,2
o,51 bis 3 ha	57.285	27,8
3,ol " 5 ha	27.o47	13,1
5,ol " lo ha	53.27o	25,9
lo,ol " 15 ha	24.923	12,1
15,ol " 3o ha	15.893	7,7
über 3o ha	2.488	1,2
insgesamt	2o5.996	loo,o

a) Letzte Betriebszählung

(Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz)

Dass Klein- und Mittelbetriebe den Grossteil der landwirtschaftlichen Betriebe der Schweiz ausmachen, geht aus der Tatsache hervor, dass 96,3 % der Gesamtbetriebszahl weniger als 20 ha bewirtschaften, und dass ihre Betriebsfläche 71,2 % der Gesamtnutzfläche einnimmt. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Minimalgrösse des landwirtschaftlichen Betriebes, der noch eine Kleinbauernfamilie ernähren kann, dauernd gewachsen. Der Grund dafür liegt in der Preisschere zwischen industriellen und landwirtschaftlichen Produkten. Während sich gegenüber der Zeit vor dem ersten Weltkrieg (1914 = 100) die durchschnittlichen Industriearbeiterlöhne bis zum Jahre 1955 mehr als vervierfacht haben (1955 = 457), stie-

gen die Produzentenpreise in der Landwirtschaft nur auf wenig mehr als das Doppelte an (1955 = 236). Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass heute als Minimum 5,25 Grossvieheinheiten für den Unterhalt einer Kleinbauernfamilie notwendig sind, gegen 3,13 Einheiten in der Zeit zwischen 1908 und 1913. 75) Die Arbeitsproduktivität der Kleinbauernbetriebe ist fast durchweg geringer als in Grossbetrieben. Die Ursache dieser Erscheinung ist der gerade in Kleinbauernfamilien festzustellende Kinderreichtum, durch den die Kleinbetriebe häufig mit Arbeitskräften überbesetzt sind. Dagegen ist die Flächenproduktivität höher, insbesondere bei Spezialkulturen mit ihren hohen Erträgen je Flächeneinheit, aber auch bei Viehzuchtbetrieben. Soweit die Kleinbetriebe Pflanzenbau betreiben, liegt ihre Flächenproduktivität unter derjenigen von Grossbetrieben, da der Pflanzenbau in der letzten Zeit durch Mechanisierung stark rationalisiert werden konnte, wenn es sich um grosse Anbauflächen handelte. Kleinbetriebe konnten dagegen die Mechanisierung nicht so vorteilhaft zur Erhöhung ihrer Produktivität einsetzen. Das gilt in ganz besonderem Masse für die Bergbauernbetriebe, in denen topographische Gegebenheiten die Mechanisierung erschweren.

Rund 82.000 landwirtschaftliche Betriebe befinden sich im Berggebiet. Die Produktion der Bergbauernbetriebe ist einseitig auf Viehwirtschaft eingestellt, da das Klima und die Bodenverhältnisse andere Bewirtschaftungsformen nicht zulassen. Die Produktionskosten in den Berggebieten sind hoch, da hier häufig hohe Transportkosten dazukommen. Der Ertrag der kleinen landwirtschaftlichen Betriebe im Berggebiet reicht jedenfalls in vielen Fällen zum Lebensunterhalt einer Familie nicht aus. Einer Ab-

---

75) W. Gasser-Stäger, Die Stellung der Landwirtschaft in der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Wirtschaft und Recht, Zürich 1955, S. 103

wanderung der Bevölkerung kann die Möglichkeit zu Nebenerwerbstätigkeiten entgegenwirken. In vielen Berggemeinden stellt der Fremdenverkehr eine solche zusätzliche Erwerbsquelle dar, zu der im Winter noch die Arbeitsmöglichkeiten in der Forstwirtschaft kommen. Wo diese Gelegenheiten fehlen, muss Kleinindustrie oder Heimarbeit für den Nebenerwerb vorhanden sein oder geschaffen werden. Die Abwanderung aus dem Berggebiet, die wegen des Kinderreichtums ohnehin gross ist, soll nämlich möglichst gehemmt werden, da sie aus mehreren Gründen unerwünscht ist. Sie führt zu einer immer stärkeren Konzentration und Verstädterung der Bevölkerung im Mittelland. Die ständig wachsende Industrie, die Verkehrsanlagen, sich ausdehnende Städte usw. entziehen aber der Landwirtschaft im Mittelland immer mehr fruchtbaren Boden. Die Entvölkerung ganzer Landesteile ist für die Schweiz auch aus bevölkerungs- und wehrpolitischen Gründen unannehmbar. Die Industrialisierung der Berggegenden wird deshalb von den Regierungen der Bergkantone, die zu diesem Zweck eine zentrale Beratungsstelle eingerichtet haben, kräftig gefördert. Vor allem kleine Industriebetriebe sollen angesiedelt werden, damit die industrielle Tätigkeit der Bergbevölkerung eine Nebenerwerbstätigkeit und der landwirtschaftliche Charakter erhalten bleiben. 76) Daneben stehen noch weitere Massnahmen nach dem Landwirtschaftsgesetz von 1951, wie z.B. die Subventionierung des Nutz- und Zuchtviehexports, Subventionen für Bodenmeliorationen, für Maschinenerwerb usw.. Durch solche Massnahmen konnte bisher die Landflucht aus dem Berggebiet in Grenzen gehalten werden.

Wie in allen übrigen Industriestaaten, nimmt auch in der Schweiz der Anteil des landwirtschaftlichen Bevölkerungsteils an der Gesamtbevölkerung ab. Von

---

76) Jure Petricevic, Wirtschaftliche Probleme der Kleinbauernbetriebe in der Schweiz, Brugg 1956, S. 26 ff.

36,4 %im Jahre 1888 ist bis 1950 ihr Anteil auf 16,3 % gefallen. Ein immer geringerer Teil der insgesamt zuwachsenden Bevölkerung kann aus der einheimischen landwirtschaftlichen Produktion ernährt werden. 1951 deckte sie 64 % des inländischen Nahrungsmittelverbrauchs. Der Grad der Selbstversorgung ist allerdings bei verschiedenen Nahrungsmitteln unterschiedlich hoch. Bei Milch erreichte er zwischen 1952 und 1954 100 %, Milchprodukte - insbesondere Käse - deckten den gesamten Inlandsbedarf und Überschüsse konnten exportiert werden, Fleisch kam zu 95 % und Kartoffeln zu 97 % aus der Inlandsproduktion. Jedoch konnten nur 46 % des Verbrauchs an Brotgetreide im Inland erzeugt werden, und ein hoher Importbedarf von rund 75 % des Inlandverbrauchs bestand bei Futtergetreide. Der Grad der Selbstversorgung ist bei den ungünstigen natürlichen Voraussetzungen und der niedrigen Rate der landwirtschaftlichen Bevölkerung in der Schweiz erstaunlich hoch. Das ist allerdings nicht das Ergebnis marktwirtschaftlicher Vorgänge, sondern im wesentlichen das Ergebnis regulierender Massnahmen aller Art, die auf das Ziel einer möglichst grossen Autarkie auf dem Ernährungssektor gerichtet sind.

Im Jahre 1938 wurden auf einer Konferenz von Vertretern der Landwirtschaft, des Gewerbes und der Industrie die Ziele der schweizerischen Agrarpolitik herausgearbeitet und in folgende Thesen gefasst 77):

1. Vermehrte Anpassung der Produktion an den Landesbedarf, unter Wahrung einer erhöhten Arbeitskapazität in der Landwirtschaft.

2. Auskömmliche und möglichst stabile Preise für

---

77) Walter Pauli, Agrarpolitik und Bauernpolitik, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 17 Bd. I

die landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

3. Einflussnahme auf die Güterpreise und die landwirtschaftliche hypothekarische Verschuldung.

Diese Konferenz stellte den Ausgangspunkt für die Zusammenfassung aller agrarpolitischen Schutzmassnahmen zu einem einheitlichen System dar. Am 6. Juli 1947 wurde durch Volksabstimmung die eidgenössische Bundesverfassung mit diesen Grundsätzen ergänzt. Damit war die verfassungsmässige Voraussetzung für ein umfassendes Agrarschutzsystem geschaffen. Die Landwirtschaftsgesetze von 1951 schliesslich enthalten die einzelnen Bestimmungen für die schützenden und fördernden staatlichen Eingriffe.

C. Der Fremdenverkehr

Der Fremdenverkehr hat in der Schweiz eine alte Tradition. Seit dem Aufkommen des Tourismus in Europa überhaupt, d.h. mit dem Wiederaufleben des Naturgefühls in der Aufklärung, gilt die Schweiz als eines der Hauptreiseziele für Touristen in Europa. Während zunächst die Talgebiete fast den gesamten Fremdenverkehr abwickelten, begannen mit der Zeit auch die Berggegenden Touristen anzuziehen, je mehr diese Gegenden durch Verkehrswege erschlossen wurden. Heute konzentriert sich der Fremdenverkehr auf das Voralpen- und Alpengebiet und stellt dort für die Bergbevölkerung, ebenso wie in Österreich, eine wichtige Nebenerwerbsquelle dar. Im Hinblick auf die Zahlungsbilanz der Schweiz interessiert uns namentlich der Anteil der Ausländer am gesamten Fremdenverkehr. Während seit 1918 der Inlandsverkehr das Übergewicht gehalten hatte, erreichte 1954 der Anteil der Auslandsgäste an den Übernachtungen wieder 50 % und stieg auf 53 % in 1957. Der von den Ausländern in der Schweiz verausgabte Betrag übersteigt regelmässig die Ausgaben der Schweizer Touristen im Ausland; ein Tatbestand, der in Anbetracht der strukturell passiven Handelsbilanz der Schweiz (mit Ausnahme der Jahre 1945 und 1953 in der Nachkriegs-

zeit) von grosser Bedeutung ist. Im Jahre 1956 erzielte die Schweiz in ihrer Fremdenverkehrsbilanz einen Überschuss von 125 Mill. $. Diese Summe wurde in Europa nur von Frankreich und Italien übertroffen, von zwei Ländern also, deren Territorium und Bevölkerungszahl ein Vielfaches der Schweizer Zahlen betragen.

Fremdenverkehrsbilanz 1956 (in Mill. US $)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Belgien/Luxemburg	80,2	56,3	+ 23,9
Dänemark	57,2	49,9	+ 7,3
Deutschland	369,7	256,9	+ 112,8
Frankreich	454,0	257,0	+ 197,0
Italien	256,9	41,7	+ 215,2
Österreich	116,2	23,5	+ 92,7
Schweiz	212,0	87,0	+ 125,0

(Quelle: Tätigkeitsbericht 1956/57 des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, Bern, S. 51)

1956 entfielen 82 % der Übernachtungen von Auslandsgästen auf Ausländer aus OEEC-Ländern. Die Herkunft dieser Ausländer ist breiter gestreut als in Österreich. An der Spitze stand 1957 als Herkunftsland ebenfalls Deutschland mit 22,8 %; es folgen Grossbritannien/Irland mit 18,3 %, Frankreich mit 18 % und Belgien/Luxemburg, Holland und Italien mit je rund 6 %. Die Schweiz hat bei dem grossen Anteil europäischer Länder ein grosses Interesse daran, dass in einer zu bildenden Freihandelszone die unsichtbaren Transaktionen , und damit der internationale Reiseverkehr, in die allgemeine Liberalisierung einbezogen werden. Der Ausländerverkehr ist ganz besonders konjunkturempfindlich. Kommen aber zum Konjunkturrückgang noch autonome Beschränkungen der internationalen unsichtbaren Transaktionen durch die einzelnen Regierungen hinzu, so wird meist in erster

Linie der internationale Reiseverkehr getroffen, wie es sich in der Vergangenheit gezeigt hat. Der Schweiz muss also sehr daran gelegen sein, dass durch die Bildung eines europäischen Marktes dieses Risiko ausgeschaltet wird, d.h. dass einseitige Beschränkungen des Reiseverkehrs unmöglich gemacht werden. Insbesondere auch die Erhaltung bzw. Herstellung der vollen Konvertibilität der Währungen in den Hauptherkunftsländern der schweizerischen Auslandsgäste liegt im Interesse des schweizerischen Fremdenverkehrsgewerbes, damit für Ausgaben auf Auslandsreisen kein Limit festgesetzt werden kann. Denn nicht nur für die Zahlungsbilanz ist der Fremdenverkehr wichtig, sondern auch für die Beschäftigungslage und Konjunktur im Inland ist er von grosser Bedeutung. Nach der Eidgenössischen Betriebszählung von 1939 waren 115.000 Personen im Fremdenverkehrsgewerbe beschäftigt. Im Jahre 1955 wurde die Zahl der Arbeitnehmer im Fremdenverkehrsgewerbe auf 140.000 geschätzt. 78) Die Schweiz ist heute sehr stark an der Sicherung der freien Reisebedingungen interessiert, denn die umfangreichen Investitionen im Hotelgewerbe amortisieren sich nur sehr langfristig und lassen sich auch nicht vorübergehend anderen Zwekken zuführen.

D. Der Verkehr

Die Situation der Schweiz bei einer europäischen Integration unter verkehrstechnischen Gesichtspunkten ist wesentlich günstiger als diejenige Österreichs. Sie ergibt sich teils aus ihrer geographischen Lage, teils aus der Tatsache, dass viele ihrer Verkehrswege besser ausgebaut sind. Die Schweiz nimmt in Europa eine zentrale Lage ein, mitten zwischen drei ihrer wichtigsten europäischen Handelspartner. Zwar fehlt der direkte Zugang zum Meer, aber mit dem Rhein besitzt die Schweiz einen leistungsfähigen Schiffahrtsweg, der sie mit grossen Seehäfen verbindet. Die einzuführenden Massengüter, insbesondere Kohle, können somit bis Basel auf

78) Walter Hunziker/Kurt Krapf, Fremdenverkehr, in:

dem billigen Wasserweg transportiert werden. Im Friedensvertrag von Versailles wurde der Schweiz das Recht zuerkannt, auf dem Rhein, der als internationaler Schiffahrtsweg gilt, von Basel bis zum Meer Schiffahrt zu treiben. Die Schweiz baute daraufhin eine eigene Rheinflotte auf (1957 384 Einheiten), mit einer Tragfähigkeit von 302.893 t im Jahre 1957. Der Gesamtumschlag des Baseler Rheinhafens im Jahre 1957 belief sich auf 5,4 Mill. t (Bergverkehr 5,03 Mill. t, Talverkehr 0,37 Mill. t). Die 1957 im Bergverkehr herantransportierten Güter (hauptsächlich feste und flüssige Brennstoffe, Getreide und Futtermittel) machen rund 46 % der mengenmässigen Einfuhr dieses Jahres aus. Ein grosser Teil der schweizerischen Einfuhr wird also nur mit den niedrigen Wassertransportkosten belastet. Der Anteil des Talverkehrs an der Ausfuhr ist nicht so hoch (1957 = 34 %) Das erklärt sich aus der warenmässigen Zusammensetzung der Ausfuhr. Die meisten schweizerischen Exportgüter, wie z.B. feinmechanische Geräte, Maschinen usw., eignen sich nicht für den Wassertransport. Angesichts dieser grossen Transportleistung auf dem Rhein ist die Behandlung anderer Projekte, die in Aussicht genommen sind, wie z.B. die Schiffbarmachung der Rhone bis zum Genfer See, nicht vordringlich.

Auch in der Schweiz stellt sich das Problem der Aufteilung des Transportaufkommens zwischen Schiene und Strasse. Eine Regelung des Wettbewerbs gibt es jedoch nicht. Die Schweizerischen Bundesbahnen, die im Jahre 1956 92 % der Personenkilometer im Personenverkehr und 98,4 % der Tonnenkilometer im Güterverkehr auf der Schiene leisteten, konnten aber 1956 mit einem Überschuss von rund 55 Mill. Fr. abschliessen. Die Staatsbahnen belasten also in der Schweiz nicht wie in den meisten anderen europäischen Staaten das Staatsbudget. Im internationalen

---

Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 499 Bd. I

Vergleich sind allerdings die schweizerischen Bahntarife relativ hoch, namentlich höher als die österreichischen. Die internationalen Tarife sind als Ausnahmetarife häufig niedriger als die Binnentarife angesetzt. Das trifft vor allem für die Nord-Süd Transitstrecke zu, die im Wettbewerb mit dem österreichischen Verkehrsweg steht. Die internationalen Tarife spielen eine grosse Rolle, denn rund zwei Drittel des Schweizer Güterverkehrs (Einfuhr, Ausfuhr und Transit) gehen über die Landesgrenzen. 79) Diese Sondertarife wären das einzige Problem bei der Eingliederung des Verkehrs in den europäischen Markt, da sie als diskriminierende Tarife bezeichnet werden können. Die sonstigen Ausnahmetarife, wie z.B. für den Transport von Milch, haben keine grosse Bedeutung.

Das Problem des Frachtenbruchs ist für die Schweiz nicht so schwerwiegend wie für Österreich. Wie wir schon festgestellt haben, wird der grösste Teil der eingeführten Güter auf dem Wasserweg herantransportiert. Nur ein geringer Teil der ein- und ausgeführten Waren durchquert mehrere Länder auf der Schiene, da die Haupthandelspartner entweder direkt an die Schweiz angrenzen, oder nach der Durchfuhr eines Landes auf dem Seeweg erreicht werden können und umgekehrt.

Die Schweiz verfügt über ein gut ausgebautes Strassennetz mit einigen Alpenübergängen, die allerdings nicht ganzjährig befahrbar sind. Auch die internationalen Anschlüsse sind gut oder werden in allernächster Zeit verbessert. Besonders wichtig ist dabei der für 1961 vorgesehene Anschluss an das deutsche Autobahnnetz durch die Autobahn Basel - Karlsruhe. Mit dieser Verkehrsstrasse wird die Schweiz

---

79) Walter Fischer, Eisenbahnverkehr (Tarife), in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 385 Bd. I

eine Schnellverbindung zum industriellen Ballungsgebiet der EWG-Staaten erhalten. Diese Verbindungsstrecke, die über den Gotthard den kürzesten Weg zum italienischen Industriegebiet um Mailand darstellen wird, ist geeignet, das Transitverkehrsvolumen der Schweiz erheblich zu steigern.

4. Die Landwirtschaft als Hauptproblem

Die Untersuchung der vier wichtigsten Sektoren der schweizerischen Wirtschaft hat uns gezeigt, dass drei davon, nämlich die Industrie, der Fremdenverkehr und der Verkehr, keine grossen Probleme enthalten, die ihrer Eingliederung in einen grossen europäischen Markt hinderlich sein könnten. Bei der Landwirtschaft liegen die Dinge jedoch anders. Hier hat die protektionistische Politik der Schweiz einen Sektor ihrer Wirtschaft nicht nur aus den internationalen wirtschaftlichen Zusammenhängen, sondern sogar auch aus ihrer inländischen Marktwirtschaft herausgelöst. Zunächst ist es nicht einmal das protektionistische System, das die Einbeziehung der schweizerischen Landwirtschaft in die wirtschaftliche Integration erschwert, sondern die Motive, die hinter dem schweizerischen Agrarschutz stehen, bilden das eigentliche Hindernis. Wie in vielen anderen Staaten ist eines dieser Motive das berechtigte Interesse, das landwirtschaftliche Einkommen im Vergleich zum Einkommen des Industriearbeiters nicht zu sehr absinken zu lassen. Eine gewisse Einkommensparität ist tatsächlich notwendig, sonst setzt eine Abwanderung aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit ein und führt schliesslich zur Entvölkerung ganzer Landstriche. Diese Folgerung ist unter bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten nicht annehmbar. Die Landflucht in extremem Ausmass würde auf die Dauer eine politische Unstabilität verursachen. In der Schweiz ist gerade die ländliche Bevölkerung in erster Linie Träger der politisch-demokratischen Tradition.

Ein zweites Motiv des schweizerischen Agrarprotektionismus ist das Autarkiestreben aus wehrwirtschaftlichen Gründen. Die Schweizer Bevölkerung will sich im höchstmöglichen Ausmass aus der heimischen landwirtschaftlichen Produktion ernähren, um im Kriegsfall neutral bleiben zu können. Die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges, als die Schweiz von einer der kriegführenden Mächte ganz eingeschlossen war, haben ihr die Vorteile der Unabhängigkeit von Nahrungsmitteleinfuhren vor Augen geführt. Da man in der Schweiz die Möglichkeit der Wiederkehr einer solchen Situation in Betracht zieht, ist man bestrebt, die ernährungsmässige Autarkie zu erhöhen. Dieses Streben ist die logische Konsequenz aus dem Grundsatz der "immerwährenden Neutralität", an dem die Schweiz festhalten will, wie wir schon früher festgestellt haben. Das Streben nach Autarkie läuft aber natürlich den Absichten der wirtschaftlichen Integration, die genau auf das Gegenteil abzielen, zuwider.

Zwei der Hauptmotive des Schweizer Agrarprotektionismus sind, wie wir sehen, im wesentlichen ausserwirtschaftlicher Natur. Nun hat aber dieses protektionistische System noch ein weiteres Hindernis für die Agrarintegration aufgerichtet. Es hat bewirkt, dass die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise der Schweiz die höchsten Europas geworden sind. Das bedeutet, dass heute bei einer Liberalisierung der Nahrungsmitteleinfuhren aus den europäischen Agrarüberschussländern die schweizerische Landwirtschaft unmittelbar in ihrer Existenz gefährdet wäre.

Wir wollen uns nun das schweizerische Agrarschutzsystem etwas näher anschauen. Das Landwirtschaftsgesetz von 1951 sieht eine ganze Reihe von Massnahmen vor, die zum Teil schon vor dem zweiten Weltkrieg Bestandteile der schweizerischen Agrarpolitik waren, wie z.B. den Ausbau des landwirtschaftlichen Bildungswesens, Pflanzenschutz, Förderungsmassnahmen für verschiedene landwirtschaftliche Kulturen usw.. Neu ist die Kodifizierung einiger Interventionen,

die der Staat zum ersten Mal in der Kriegszeit unternommen hatte. Es handelt sich dabei um marktordnende Massnahmen wie die Regelung von Produktion und Absatz, von Ein- und Ausfuhr und um die Festsetzung der Preise. Die Produktion soll gesteuert werden, dass zwar der inländische Nahrungsmittelverbrauch so weit wie möglich gedeckt wird, dass aber gleichzeitig möglichst keine Überproduktion entsteht, es sei denn die Exportaussichten für die betreffende Ware wären günstig. Die Marktregulierung muss dafür sorgen, dass kostendeckende Preise erzielt werden.

Durchschnittspreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse
(in US.$ je 100 kg im Zeitraum 1956/57),

	Weizen	Roggen	Futtergerste	Futtermais	Speise-Kartoffeln	Zuckerrüben	Schlachtrinder lebend	Milch	Eier
Schweiz	14,91	12,72	11,84	11,95	5,13	1,82	47,85	9,17	97,79
Österreich	9,62	8,85	7,69	7,69	2,69	1,42	37,50	6,92	64,38
Deutschland	9,60	9,00	9,76	10,90	2,90	1,50	40,48	7,52	72,12
Italien	11,52	9,36	8,07	8,49	4,22	1,39	47,12	6,30	84,73
Dänemark	6,72	5,89	6,23	-	2,01	1,41	34,03	5,91	51,84
Niederlande	6,82	6,57	7,50	8,55	2,57	1,21	46,59	7,47	53,69
Schweden	8,24	7,21	-	10,05	4,14	1,66	-	8,17	59,92
England	8,32	6,42	8,75	9,61	3,14	1,74	37,20	9,34	84,08

(Quelle: Prices of agricultural products and fertilizers 1956/57, ECE, FAO)

Der Bundesrat kann Vorschriften über die Ackerfläche und den Tierbestand erlassen und kann das Futtermittelangebot durch Einfuhrsperren und Anbauprämien steuern. Für Milch wird ein Erzeugergrundpreis festgesetzt und überschüssige Molkereiprodukte werden zu Verlustpreisen exportiert, wobei die öffentliche

Hand den Verlust trägt. Auch für Vieh und Fleisch gelten amtliche Richtpreise, die durch Einfuhrbeschränkungen und Marktentlastungen gehalten werden. Einige spezielle Vorschriften gelten für die Bergbauern. Neben Subventionen zahlt der Staat höhere Übernahmepreise für Brot- und Futtergetreide und setzt höhere Mahl- und Anbauprämien für die Bergbauern fest.

Für Spezialkulturen, die ebenso wie in Österreich die südeuropäische Konkurrenz zu fürchten haben, gelten folgende Schutzvorschriften. Der Bundesrat kann Weinbauflächen beschränken, Importverbote erlassen oder Importkontingente verteilen und mit öffentlichen Mitteln am Markt intervenieren. Für Obst und Gemüse gilt das sog. Dreiphaseneinfuhrsystem. In der 1. Phase ist die Einfuhr frei, solange kein einheimisches Angebot vorliegt. Wird heimisches Obst und Gemüse angeboten, so werden in der 2. Phase Einfuhrbewilligungen in der Höhe des Differenzbetrages zwischen eigenem Angebot und Bedarf erteilt. Genügt das heimische Angebot zur Bedarfsdeckung, so wird in der 3. Phase die Einfuhr gesperrt.

Der Kartoffelbau und der Brotgetreidebau wird durch das Alkoholgesetz bzw. das Getreidegesetz geregelt. Das Getreidegesetz von 1953 sollte den Rückgang des Getreideanbaus aufhalten, was in der folgenden Zeit tatsächlich gelang, bei allerdings streng reglementiertem Getreidemarkt. Das Getreidegesetz rief das staatliche Getreidemonopol ins Leben, das mit festen Übernahmepreisen und Importlenkung für Brotgetreide den Landwirten jedes Anbaurisiko abnimmt. Durch Mahlprämien wird die Erhöhung des Getreideanbaues erhöht, zeitweise sind auch für den Anbau von Futtergetreide Prämien ausgesetzt, auf dessen Einfuhr dann Preisausgleichszuschläge erhoben werden.

Eine weitere ins Einzelne gehende Darstellung des agrarprotektionistischen Systems der Schweiz würde hier zu weit führen. Wir wollten nur seine wesent-

lichen Bestandteile kurz zusammenfassen, um zu zeigen, was es bedeutet, wenn André Borel, der Sachbearbeiter des Schweizerischen Bauernverbandes für internationale Fragen, zur europäischen Agrarintegration sagt: "Grundsätzlich muss die Landwirtschaft verlangen, dass durch einen Beitritt der Schweiz zur projektierten Freihandelszone die im Landwirtschaftsgesetz vorgesehenen Massnahmen nicht tangiert werden. Erweist sich dies nicht in allen Fällen als möglich, so ist unbedingt ein Ausgleich mit anderen Mitteln zu schaffen". 80) Diese Forderung ist in dieser Form wohl illusorisch, denn man kann sich kaum vorstellen, dass die europäischen Agrarüberschussländer bereit sein werden, ihre Handelsbeschränkungen gegen schweizerische industrielle Erzeugnisse aufzuheben, wenn die Schweiz ihrerseits ihre Landwirtschaft aus dem gemeinsamen Markt ausklammert. Die Schweiz stand vom Beginn der Diskussion über eine europäische Integration auf der Seite Grossbritanniens, das lange Zeit die Einbeziehung der Landwirtschaft kompromisslos ablehnte. Die Schweizer Regierung dringt besonders stark darauf, dass speziell auf diesem Sektor ganz lockere, keinesfalls über einen OEEC-Rahmen hinausgehende, Bindungen hergestellt werden. Wie weit die übrigen Staaten den Schweizer Wünschen entgegenkommen wollen, ist heute noch nicht abzusehen. Sollte sich die Schweiz zum Beitritt zu einer FHZ oder einer ähnlichen Integrationsform, welche die Landwirtschaft einbezieht, entschliessen, so wird sie auf jeden Fall erhebliche Abstriche von ihrem Agrarschutzsystem machen müssen. Da aber der Agrarschutz als Grundsatz in der eidgenössischen Bundesverfassung verankert ist, enthält diese Frage ausserdem ganz wesentliche innenpolitische Schwierigkeiten. Alle diese Probleme zusammengenommen machen die Frage der Eingliederung der Schweizer Landwirtschaft zum

---

80) Zitiert nach Oskar Howald, Europäische Freihandelszone und schweizerische Landwirtschaft, in: Festschrift für V. Schumy, a.a.O., S. 43/44

grössten Hindernis auf dem Weg der Schweiz in den europäischen Markt.

5. Wohlstandsgrundlagen der Schweiz

A. Kapitalreichtum und hohe Produktivität

Wir haben schon an anderer Stelle auf den ausserordentlich grossen Kapitalreichtum der Schweiz hingewiesen, für den sich verschiedene Gründe anführen lassen. Einer dieser Gründe ist sicherlich die Tatsache, dass die Schweiz seit Jahrhunderten von Kriegen verschont geblieben ist. Ein anderer liegt in der frühen Industrialisierung, die zur Kapitalbildung angeregt hat, und "in der, namentlich in begüterten Klassen, oft fast kleinlichen Sparsamkeit". 81) Die Ersparnisse der Haushaltungen sind in der Schweiz sehr hoch. Daneben tragen die Ersparnisse der Unternehmungen und der öffentlichen Hand zum grossen Kapitalangebot bei. Recht umfangreich sind auch die Kapitalimporte. Sie sind nicht durch ein hohes Zinsniveau induziert, denn dieses ist seit langer Zeit niedriger als in den anderen Industrieländern, sondern sie entstanden vor allem aus zwei anderen Gründen: Erstens bietet die politische Neutralität der Schweiz eine so grosse Sicherheit, dass Kapital häufig nur deshalb in die Schweiz gebracht wird, um die Risiken seiner Anlage herabzumindern. Ertragsgesichtspunkte spielen also bei den schweizerischen Kapitalimporten keine Rolle. Zweitens bot während der letzten Jahrzehnte die Aufrechterhaltung der Konvertibilität des Schweizer Franken die Möglichkeit, das in der Schweiz angelegte Kapital jederzeit in andere freie Währungen, beispielsweise US $, transferieren zu können. Der Zustrom von sog. Fluchtkapitalien, zum ersten Mal besonders in der internationalen Finanzkrise der dreissiger Jahre, erhöhte

---

81) Hans Bachmann, Von den Grundlagen der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat ..., a.a.O., S. 29

das Kapitalangebot in der Schweiz sehr stark, brachte aber auch vielfältige Störungen mit sich, und war deshalb nicht immer willkommen.

Dem grossen Kapitalangebot stand meistens eine nicht besonders grosse inländische Kapitalnachfrage gegenüber. Zahlen über diese Kapitalnachfrage liegen uns nur sehr bruchstückhaft vor. 82) Zwischen 1946 und 1953 wurden pro Jahr durchschnittlich Obligationen im Werte von 350 Mill. Fr. emittiert. Die Aktienemissionen waren mit 31 Mill. Fr. im jährlichen Mittel von 1931 bis 1939 äusserst gering. Der bedeutendste Posten der Kapitalnachfrage im Inland war der Hypothekarkredit, der zwischen 1938 und 1952 eine jährliche Zunahme von rund 700 Mill. Fr. erreichte, und recht hoch ist auch der Kapitalbedarf der Elektrizitätswerke, der durch Obligationenemissionen von je 165 Mill. Fr. in den Jahren 195o bis 1953 gedeckt wurde. Die Nachfrage der Industrie auf dem Kapitalmarkt ist im allgemeinen gering, da sie seit langem den grössten Teil ihrer Investitionsmittel durch Selbstfinanzierung aufbringt. Die Lücke zwischen Kapitalangebot und Kapitalnachfrage wäre sehr gross, wenn nicht der Kapitalexport einen Ausgleich schaffen würde. Auf diese Frage kommen wir in einem späteren Kapitel zurück.

Die schweizerischen Zinssätze sind schon seit einer Reihe von Jahren sehr niedrig. Seit 194o wiesen sie bis 1954 mit nur kurzen Unterbrechungen eine sinkende Tendenz auf und stiegen dann leicht wieder an (Rendite schweizerischer Staatswerte: 194o = 4 %, 1954 = 2,5 %, Ende 1957 = 3,75 %). Die Ursachen für das niedrige Zinsniveau liegen in der seit vielen Jahren aktiven Zahlungsbilanz, dem hohen Bestand ausländischer Gelder und der grossen inländischen

82) Ernst Ackermann, Geld und Kapitalmarkt, in Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 540 ff. Bd. I

Kapitalbildung einerseits und der geringen inländischen Kapitalnachfrage andererseits. 82)

Ein internationaler Vergleich der industriellen Produktivität ist schwierig. Absolute Vergleichszahlen stehen uns nicht zur Verfügung, sodass wir die Entwicklung anderer Grössen als Vergleichsmasstab heranziehen müssen. Wir wollen dazu Indices der Exportpreise und der Löhne verwenden. Gasser und Kneschaurek kommen in einer Untersuchung der schweizerischen Exportindustrie zu folgenden Ergebnissen 83): Der Preisindex der Schweizer Exportwaren lag in der Nachkriegszeit bis 1955 unter den Preisindices der anderen westeuropäischen Länder. Während der gleichen Zeit wurden aber in der Schweiz die höchsten Reallöhne bezahlt. Die schweizerischen Reallöhne wurden von 1950 bis 1955 sogar noch erhöht, während einer Periode, in der die schweizerischen Exportpreise im Verhältnis zu denen der übrigen westeuropäischen Länder und auch absolut sanken.

Lohnindices europäischer Länder 1950 und 1955

	Index der Nominallöhne 1950	Index der Kaufkraft der Löhne	
		1950	1955
Schweiz	100	100	105
Schweden	84,5	89	101
Belgien	71,5	88	94
Grossbritannien	65	85	87
Deutschland	51,5	65	81
Niederlande	49	68	74
Frankreich	39	45	58
Italien	38,5	51	55
Österreich	31	41	47

(Quelle: Chr. Gasser/F. Kneschaurek, Die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie in der Nachkriegszeit, in: Aussenwirtschaft 1956, S. 200 ff.)

Diese Kombination der höchsten Reallöhne bei gleichzeitig sinkenden Exportpreisen war nur möglich bei einem hohen Stand der Produktivität. Während die schweizerische Industrie schon vor dem zweiten Weltkrieg eine hohe Produktivität erreicht hatte, konnte sie während des Krieges gegenüber allen kriegführenden oder vom Krieg in Mitleidenschaft gezogenen Ländern einen Vorsprung erreichen, da sie nicht in gleicher Weise ihre Investitionstätigkeit unterbrechen musste. In der Zeit von 1938 bis 1954 ist die Produktivität, d.h. die mengenmässige Produktion pro Beschäftigten, um 35 % gestiegen.

Mit ihrer hohen Investitionsrate in der Nachkriegszeit, die 1955 mit 22,4 % weit über dem OEEC-Durchschnitt (18,4 %) lag, konnte die Schweiz ihren Vorsprung halten und im Vergleich mit manchen Ländern sogar steigern. Bei dem hohen Volkseinkommen der Schweiz bedeutet diese Investitionsquote eine ausserordentlich hohe pro Kopf Rate der Investitionen, sodass der investierte Kapitalbetrag pro Kopf Beschäftigten in schnellerem Masse wächst als in vielen anderen Ländern.

Wie wir gesehen haben, hat die Schweiz keine Schwierigkeiten, diese hohen Investitionen zu finanzieren. Im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl ist sie das kapitalreichste Land Europas, das weniger Probleme des Kapitalmangels als des Kapitalüberflusses kennt.

---

83) Chr. Gasser/F. Kneschaurek, Die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Exportindustrie in der Nachkriegszeit, in: Aussenwirtschaft 1956, S.20 ff

B. Der konvertible Schweizer Franken

Die Schweiz ist heute das einzige europäische Land mit voll konvertibler Währung. Zwar kann man de facto auch die Deutsche Mark und den belgischen franc als voll konvertibel bezeichnen, aber nur in der Schweiz besteht die Inländerkonvertibilität de iure. Von dieser Inländerkonvertibilität, d.h. von der Freiheit der Deviseninländer, Beträge von Schweizer Franken in jeder Höhe in andere Währungen umzutauschen, war die Schweiz auch in der Krise der dreissiger Jahre nicht abgegangen, als die übrigen europäischen Länder dieses Recht, das im Grunde freie Kapitalausfuhr bedeutet, aufhoben. Allerdings war sie in diesen Jahren von aussen her gezwungen worden, die Ausländerkonvertibilität des Schweizer Franken einzuschränken. Nachdem die europäischen Handelspartner der Schweiz die Konvertibilität ihrer Währungen abgeschafft hatten, ergab sich für die Schweiz als Hartwährungsland die Gefahr, dass diese Länder nun eine aktive Handelsbilanz im Verkehr mit der Schweiz anstreben konnten, um Schweizer Franken zur Abdeckung von Salden des Zahlungsverkehrs mit anderen Ländern, insbesondere des Dollarraums, zu bekommen. In anderen Worten, die Aufrechterhaltung der Ausländerkonvertibilität des Frankens hätte einen Rückgang der schweizerischen Exporte in Devisenbewirtschaftungsländer und eine Gefährdung der schweizerischen Gold-und Devisenbestände zur Folge gehabt. Die Schweiz ging deshalb mit diesen Ländern nach und nach zum gebundenen Zahlungsverkehr über, d.h. sie schloss Clearingverträge ab, die den Zahlungsverkehr durch zweiseitige Verrechnung ersetzten. Im Verkehr mit anderen Hartwährungsländern, im wesentlichen dem Dollarraum, blieb der Schweizer Franken jedoch konvertibel.

Die Aufrechterhaltung dieser Teilkonvertibilität hatte die manchmal als nachteilig empfundene Folge, dass sie neben anderen Tatbeständen dazu beitrug, Fluchtkapital in die Schweiz zu lenken. Als sog.

"hot money" ist ein Zustrom solcher Mittel seiner störenden Wirkungen wegen häufig unerwünscht. Die Teilkonvertibilität brachte der Schweiz aber auch gewichtige Vorteile. "Wenn es der Schweiz 1949 und nachher ohne erhebliche Schwierigkeiten gelungen ist, ihre Produktion und ihren Export hochzuhalten, so liegt sicher einer der Gründe darin, dass die Schweiz immer imstande war, - dank ihrem konvertiblen Franken -, ihre Rohstoffe am billigsten Markt einzukaufen; sie war, sogar auf dem internen Markt, auch amerikanischer Konkurrenz ausgesetzt und wurde so zur Rationalisierung gezwungen". 84) Die Konvertibilität des Schweizer Frankens hat also dazu beigetragen, die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu fördern. Ein Land mit konvertibler Währung hat ja viel mehr mit der internationalen Konkurrenz zu rechnen, als ein anderes mit bilateralem Zahlungsverkehr, der den Absatz auf den Märkten der Handelspartner sicherstellt, wenn nur andere Waren dafür abgenommen werden, an deren Verkauf der Handelspartner Interesse hat.

Das Beibehalten der Teilkonvertibilität, und insbesondere der Inländerkonvertibilität auch für die Kapitalausfuhr in Devisenbewirtschaftungsländer, hat der Schweiz nie Schwierigkeiten bereitet. Die Währungsreserven stiegen während des zweiten Weltkriegs und in der Nachkriegszeit laufend an. 1939 beliefen sich die Gold-und Devisenbestände der Schweizerischen Nationalbank im Jahresdurchschnitt auf 2,8 Mrd. Fr.. Bis zum Ende des Jahres 1957

---

84) Per Jacobsson, Die Konvertibilität als realisierbares Ziel, in: Die Konvertibilität der europäischen Währungen, hrgb. von A. Hunold, Zürich 1954, S. 65

wuchsen diese Bestände auf einen Betrag von 8,17 Mrd. Fr. an. Die Erhöhung der Bestände ist das Ergebnis der meist aktiven Zahlungsbilanz , der Repatriierung von Kapital und des Zuflusses von Fluchtkapital, des **während des Krieges ge**hemmten Kapitalexports usw.; Tatbestände, die nicht im einzelnen statistisch erfasst sind. Der Betrag der von der Nationalbank gehaltenen Devisen erfasst im übrigen nicht den Gesamtbestand an Devisen in der Schweiz, da er die Auslandsguthaben der Privatbanken nicht einschliesst. Der **Entschluss der grossen** europäischen Staaten, am Ende des Jahres 1958 die Konvertibilität wiedereinzuführen, kam den Wünschen der Schweiz entgegen. Schon seit Jahren hatte sie diesen Schritt, den sie allein nicht tun konnte, als eine der vordringlichsten Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration Europas bezeichnet. Man schätzt die integrierende Wirkung, vor allem die Art der Wirkung, der Konvertibilität in der Schweiz wesentlich höher ein, als diejenige einer ganzen Reihe institutioneller Integrationsmassnahmen.

C. Die Struktur des Aussenhandels

Die Schweiz gehört zu den Ländern mit der höchsten Aussenhandelsquote pro Kopf der Bevölkerung (1957 rund 3.2oo Fr.). Die Gesamtsumme der Exporte machte 1957 rund 25 % des Nettosozialprodukts aus, die der Importe rund 29,5 %. Aus diesen Zahlen geht die grosse Aussenhandelsabhängigkeit der Schweiz hervor. Der wirtschaftliche Zusammenschluss von sechs Staaten zur EWG, der die Schweiz nicht angehört, oder der geplante Zusammenschluss der westeuropäischen Länder zu einer Freihandelszone berührt somit sehr wichtige wirtschaftliche Interessen der Schweiz, da ihre Mitarbeit oder ihr Fernbleiben von diesen Zusammenschlüssen eine Förderung oder eine Diskriminierung ihrer Ausfuhr bedeuten können.

Geographische Verteilung des schweizerischen Aussenhandels

	Einfuhr (in % der Gesamteinfuhr)			Ausfuhr (in % der Gesamtausfuhr)		
	1938	195o	1957	1938	195o	1957
EWG-Länder	52,3	38,9	41,9	39,7	57,4	38,5
OEEC-Länder	64,3	52,7	53,4	6o,o	68,5	54,6
Übrige Welt	35,7	47,3	46,6	4o,o	31,5	45,4

(Quellen: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, und Aussenwirtschaft 1958, S. 182/183)

Aus diesen Zahlen ergibt sich nun allerdings, dass die Aussenhandelsabhängigkeit von Europa, insbesondere aber die von der EWG, bei weitem nicht so gross ist wie wir sie bei Österreich festgestellt haben. Bemerkenswert ist auch die Tatsache, dass sich in den fünfziger Jahren die Richtung der Ausfuhr der Schweiz im Vergleich zur österreichischen in entgegengesetzter Weise entwickelt hat. Während in der Zeit von 195o bis 1957 der prozentuale Anteil der Einfuhren aus Westeuropa an der Gesamteinfuhr leicht zugenommen hat, verminderte sich im selben Zeitraum der Anteil der Ausfuhr in OEEC-Länder an der Gesamtausfuhr um einen erheblichen Betrag. Der Export nach aussereuropäischen Ländern hat sich also stärker ausgedehnt, als der nach Westeuropa. Unter ihnen dominieren die Vereinigten Staaten, die als Handelspartner der Schweiz hinter Deutschland an zweiter Stelle stehen. Die weltweite Verflechtung, die den schweizerischen Aussenhandel schon seit langer Zeit kennzeichnet, hat gegenüber der Vorkriegszeit noch zugenommen. Die Steigerung der Exporte nach Indien, China,

Australien und Vorderasien zwischen 1920 und 1957 beträgt ein Vielfaches der Expansion der Gesamtausfuhr im selben Zeitraum. Im übrigen ist der aussereuropäische Handel der Schweiz sehr breit gestreut. Zwar hat auch der schweizerische Handel mit den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion gegenüber der Vorkriegszeit abgenommen. Die Ausfuhren in diese Länder machten 1957 nur 3,3 % der Gesamtausfuhr aus. Mit 9,2 % im Jahre 1938 war aber auch früher dieser Osthandel nicht sehr umfangreich.

Der bei unserer Fragestellung wichtigste Tatbestand, den wir den Aussenhandelszahlen der Schweiz entnehmen können, ist die passive schweizerische Handelsbilanz mit der EWG. Im Jahre 1957 stehen schweizerischen Importen aus den sechs EWG-Ländern im Werte von 4,866,9 Mill. Fr. Exporte in dieses Gebiet von nur 2.603,1 Mill. Fr. gegenüber. Besonders hoch ist das Passivum im Warenhandel mit der Bundesrepublik Deutschland, dem Haupthandelspartner der Schweiz, bei Einfuhren aus diesem Land im Werte von 2.215,6 Mill. Fr. (1957) und Ausfuhren von 982,3 Mill. Fr. (1957). Auch im Handel mit den beiden anderen grossen EWG-Ländern, Frankreich und Italien, beträgt die Einfuhr der Schweiz annähernd das Doppelte ihrer Ausfuhr. Dieses Handelsbilanzpassivum gibt der Schweiz eine relativ starke Stellung bei Verhandlungen mit der EWG. Die schweizerischen Einfuhren machen immerhin rund 5 % (1956) der Gesamtausfuhr der EWG, und rund 6 % (1956) der Ausfuhr der Bundesrepublik Deutschland aus. Abwehrmassnahmen der Schweiz im Falle ihrer Diskriminierung durch die EWG würden sich demnach auf den Aussenhandel der EWG recht fühlbar auswirken, sodass man annehmen kann, dass schweizerische Forderungen nicht ohne weiteres übergangen werden können. Die schweizerische Handelsbilanz mit dem gesamten OEEC-Raum ist übrigens mit einem Fehlbetrag von 2.119,3 Mill. Fr. (1957) ebenfalls passiv, sodass auch bei Verhandlungen um die Integration ganz Westeuropas die

Stimme der Schweiz von diesem Tatbestand her ein grösseres Gewicht erhält, als diejenige anderer Kleinstaaten.

Im Gegensatz zu vielen anderen Industriestaaten waren die realen Austauschverhältnisse, die "terms of trade", des Schweizer Aussenhandels in der Nachkriegszeit besser als vor dem zweiten Weltkrieg. Die schweizerischen Exportpreise waren in der Zeit unmittelbar nach dem Kriege weiterhin gestiegen, als der Preisauftrieb der Nahrungsmittel und Rohstoffe, die den Hauptteil der schweizerischen Einfuhr stellen, auf dem Weltmarkt schon nachliess. Die so entstandene Preisdifferenz, die dadurch zu erklären ist, dass die Schweiz in der ersten Zeit nach dem Krieg bei der grossen Nachfrage nach Investitionsgütern solche Produkte bei wenig Konkurrenz zu hohen Preisen absetzen konnte (was auch aus der starken Expansion der Investitionsgüterindustrie nach 1945 hervorgeht), verbesserte natürlich die schweizerischen "terms of trade". Seit 1948 weisen die schweizerischen Exportpreise zwar eine sinkende Tendenz auf, blieben aber im gesamten immer höher als die Einfuhrpreise. 85) Wir können also für die Austauschverhältnisse in der Schweiz die entgegengesetzte Entwicklungsrichtung gegenüber Österreich feststellen.

Der Transitverkehr bringt den schweizerischen Verkehrsträgern beträchtliche Einkünfte. Die wirtschaftliche Spaltung Europas, die den Rückgang des Handels zwischen West-und Osteuropa zur Folge hatte, berührte das Volumen des Güterverkehrs durch die Schweiz nur wenig, da sich schon vor dem Krieg der grösste Teil davon (zwischen 8o und 9o %) in nord-südlicher - und umgekehrter - Richtung bewegte. In den letzten Jahren nahm der Transitverkehr, hauptsächlich zwischen Deutschland und Italien, stark zu und erreichte im Jahre 1957 mit 4,8 Mill. t zwar nicht das aussergewöhnlich hohe Ergebnis des

Kriegsjahres 1941 (8,1 Mill. t), aber doch einen Höchststand für normale Jahre. Da fast der gesamte Transitverkehr der Schweiz aus dem Handel zwischen EWG-Ländern resultiert, kann die Schweiz bei der erwarteten Intensivierung des Handels in der EWG mit einer weiter kräftigen Steigerung des Transitverkehrs rechnen.

D. Der Kapitalexport der Schweiz

Die Zusammensetzung der schweizerischen Zahlungsbilanz ist bis heute nicht in allen Einzelheiten bekannt. Aus der Zeit bis in die zwanziger Jahre des 2o. Jahrhunderts liegen private Schätzungen vor. Danach bemühte sich die Schweizerische Nationalbank um die Erfassung der einzelnen Positionen und nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Kommission für Konjunkturbeobachtung mit der Erstellung einer Zahlungsbilanz beauftragt. Die Tatsache, dass nur wenig exaktes Zahlenmaterial zu erhalten ist, ist die Folge der Freiheit internationaler Transaktionen, die ohne staatliche Kontrolle jeder Art durchgeführt werden können. Die schweizerische Handelsbilanz, deren Umfang recht genau bekannt ist, weist normalerweise ein Defizit auf. Da andererseits die Leistungsbilanz insgesamt meist aktiv ist, muss die Bilanz der Dienstleistungen und Kapitalerträgnisse Überschüsse, die höher als das Handelsbilanzdefizit sind, enthalten. Von den einzelnen Positionen dieser Bilanz ist uns bekannt, dass der Fremdenverkehr, der Transitverkehr, Versicherungen und Rückversicherungen und einige sonstige Dienstleistungen im allgemeinen Nettoüberschüsse erbringen. Einen Nettoertrag wirft auch die Position der Kapitaldienste ab.

---

85) Vgl. "Terms of Trade" der Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 2902 vom 3o.1o.1955

Den Ausgleich der Gesamtzahlungsbilanz stellte in der Regel der Kapitalexport her, der zum Teil Ursache und zum Teil Folge der aktiven Leistungsbilanz war. Bei ihrem grossen Kapitalreichtum ist die Schweiz schon seit mehr als zwei Jahrhunderten ein strukturelles Kapitalexportland. Schon im 18. Jahrhundert bemühten sich die Behörden der Städte darum, ausländischen Staaten Kredite zu geben, um das Sinken der Zinssätze im Inland aufzuhalten. Die Stadt und Kanton Bern besass als erstes ausländisches Staatswesen eine Beteiligung von 4.ooo Pfund Sterling an der Bank von England. 86) Die Kapitalausfuhr nahm vielfältige Formen an. Vor dem ersten Weltkrieg handelte es sich vorwiegend um den Kauf ausländischer Titel an ausländischen Börsen, aber auch um die Errichtung von Filialbetrieben im Ausland, um Bankkredite und um Auslandsanlagen der Versicherungsunternehmungen. 1914 wurde in Schätzungen die Gesamtsumme der schweizerischen Auslandsanlagen mit rund lo Mrd. Fr. beziffert. Zur gleichen Zeit befand sich Auslandskapital im Wert von rund 2 Mrd. Fr. in der Schweiz. 87) In der Zeit nach 1914, besonders in den beiden Weltkriegen und in der Weltwirtschaftskrise, verminderten sich die schweizerischen Auslandsanlagen aus verschiedenen Gründen, wie Repatriierung von Kapital, Enteignung, Zerstörung usw..

---

86) Theo Keller, Das Kapital in der schweizerischen Wirtschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat ..., a.a.O., S. 29o

87) Arthur Schweizer, Internationale Kapitalbewegungen, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 4 Bd. II

Nach dem zweiten Weltkrieg nahm jedoch die Kapitalausfuhr der Schweiz, die als einziges Land in Europa nicht in eine Schuldnerposition gegenüber den USA geriet, wieder einen grossen Umfang an. In den Nachkriegsjahren diente sie einerseits der Entlastung des inländischen Kapitalmarkts und andererseits als Stütze der Hochkunjunktur im Inland, dadurch dass sie direkt und indirekt die schweizerische Ausfuhr förderte. An die Stelle der Käufe von Titeln an ausländischen Börsen trat jetzt die Emission von Auslandspapieren auf dem schweizerischen Markt. Ferner waren es Darlehen des Bundes, Bankkredite,Kredite und Investitionen privater Unternehmungen und schliesslich auch die EZU-Überschüsse, durch welche die Schweiz Kapital exportierte. In der Zeit von 1946 bis 1954 beliefen sich nach Schätzungen diese Exporte auf rund 4 Mrd. Fr.. Soweit es sich um autonomen Kapitalexport handelte, d.h. um private Kapitalausfuhr nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten ohne fremde Einflüsse, wurde die Richtung des Kapitalstroms vor allem durch Ertragsgesichtspunkte bestimmt. So waren z.B. in den fünfziger Jahren umfangreiche Käufe westdeutscher Titel mit ihren hohen Erträgen durch Schweizer Käufer festzustellen. Häufig war aber der Kapitalexport nicht allein die Folge freier Entscheidungen, sondern das Ergebnis anderer Positionen der Zahlungsbilanz, z.B. im Fall der Schweizer Überschüsse bei der EZU-Abrechnung die Folge von Leistungsbilanzüberschüssen.

Die Schweizer Kapitalausfuhr war besonders in den Jahren von 195o bis 1955 ein bedeutsamer Faktor

---

88) Vgl. dazu: Paul Keller, Die Schweiz in der Hochkonjunktur (die aussenwirtschaftlichen Probleme), a.a.O., S. 281 ff.

zur Entlastung des schweizerischen Kapitalmarkts. Andererseits erhöhten sich durch den wachsenden Kapitalexport die Deviseneinnahmen aus Kapitalzinsen. Auf diese Weise trug die Kapitalausfuhr indirekt dazu bei, dass trotz Handelsbilanzpassivum die gesamte Leistungsbilanz regelmässig Überschüsse aufwies. Ausserdem hatte der Kapitalexport auch unmittelbar einen Einfluss auf die Ausweitung der Warenausfuhr, da Anleihen des Auslandes in vielen Fällen direkt zu Warenkäufen in der Schweiz verwendet wurden.

Die umfangreichen Kapitalexporte in Verbindung mit der Aufrechterhaltung der Konvertibilität der Schweizer Währung haben der Schweiz eine Bedeutung als internationaler Finanzplatz gegeben, die weit über die Grösse des Landes hinausgeht. Die Weltbank suchte mit mehreren Anleihen den Schweizer Markt auf und neben Ländern wie Südafrika, Belgischer Kongo und Peru, traten sogar die USA als Kapitalsucher auf dem Schweizer Markt auf Der schweizerische Kapitalexport ist völlig frei, mit nur einer kleinen Einschränkung. Durch das eidgenössische Bankengesetz von 1934 sind die Banken verpflichtet, Kredite von 10 Mill. Fr. und mehr von mindestens einjähriger Laufzeit an das Ausland der Nationalbank zu melden. Dieses Institut kann gegen solche Kredite Einspruch erheben, wenn aus währungspolitischen Gründen oder wegen der inländischen Kapitalmarktsituation Bedenken vorliegen. Der schweizerische Kapitalexport ist eine der wichtigsten Quellen des schweizerischen Wohlstandes. Die umfangreichen Kapitaleinkünfte aus dem Ausland, die aus ihm resultieren, tragen dazu bei, den hohen Überschuss der schweizerischen Wareneinfuhr über die Warenausfuhr zu ermöglichen und so das im Inland verfügbare Gütervolumen zu erhöhen.

6. Liberale Wirtschaftspolitik als Tradition

Die tragende wirtschaftspolitische Idee bei der Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 war der Liberalismus manchesterlicher Prägung. Der Liberalismus, durch den der Aussenhandel der Schweiz schon im 17. und 18. Jahrhundert ohne irgendwelche autotitäre handelspolitische Beeinflussung sich selbst überlassen war, entsprach weithin der Weltanschauung des Schweizer Bürgers und sollte deshalb auch für die Binnenwirtschaft bestimmend sein. Die Wirtschaft der Schweiz von heute begegnet uns nun freilich nicht in einem "fleckenlosen" liberalen Gewand, d.h. ein gewisser staatlicher Interventionismus ist auch in der schweizerischen Wirtschaft zu beobachten. Wir haben einige der bedeutendsten Staatseingriffe, wie z.B. das Agrarschutzsystem auf dem landwirtschaftlichen Sektor und das Uhrenstatut auf dem industriellen Sektor, schon kennengelernt. Nicht alle staatlichen Interventionen gehen auf freie Entscheidungen der Schweizer zurück. Viele Eingriffe wurden durch wirtschaftspolitische Massnahmen anderer Länder erzwungen, so z.B. die schweizerische Kampf- und Schutzzollpolitik mit ihrem Beginn im Jahre 1884, oder durch wirtschaftliche Notstände wie die beiden Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise notwendig gemacht. Wie in anderen Ländern hat auch in der Schweiz die Sozialpolitik über Besteuerung und Sozialversicherung ihren Einfluss auf wirtschaftliche Tatbestände genommen. Trotz aller dieser Einschränkungen blieb jedoch in der schweizerischen Wirtschaft liberales Gedankengut mehr als in vielen anderen Ländern erhalten. "Die wichtigste Grundentscheidung der schweizerischen Wirtschaftspolitik ist der vor allem im Interesse des Ziels der Freiheit getroffene Entscheid zugunsten der Erhaltung der Marktwirtschaft auf privatwirtschaftlicher Basis". 89)

In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg war man in der Schweiz bemüht, den Staatsinterventionismus so weit wie möglich zurückzubilden. Besonders auf aussenwirtschaftlichem Gebiet war die Schweiz bestrebt, einen relativ weitgehenden Liberalismus wiederherzustellen. Gerade in der Aussenhandelspolitik hätte man ja in der Vergangenheit nur widerwillig zu handelsbeschränkenden Eingriffen gefunden. Der liberalen Einstellung der Schweizer in Aussenhandelsfragen entspricht es auch, dass die Regierung zu Handelsvertragsverhandlungen die Vertreter interessierter Wirtschaftsverbände hinzuzog und anschliessend die Verteilung der ausgehandelten Kontingente diesen Verbänden überliess. Man wollte dem Staat möglichst wenig Entscheidungsbefugnis über wirtschaftliche Fragen zugestehen und nahm es lieber in Kauf, dass die privaten Wirtschaftsverbände zu mächtigen "Verwaltungsorganen" wurden. 9o) Aus dieser Haltung gegenüber der Aussenwirtschaft wird die Abneigung der Schweiz gegen institutionelle Regelungen internationaler Wirtschaftsbeziehungen verständlich. Der OEEC konnte sie sich noch anschliessen, ohne mit dieser wirtschaftspolitischen Grundeinstellung in Konflikt zu geraten, da die OEEC keine supranationalen Institutionen kennt und über gemeinsame Schritte einstimmig beschliesst. Die Schweiz

---

89) Walter Adolf Jöhr, Wirtschaftspolitik (Gesamtüberblick), in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 583 Bd. II

9o) Carl Gerhard Zimmermann, Die Liberalisierung, Diss. Genf/Frankfurt/Main 1953, S. 77 ff.

sträubt sich aber gegen internationale Abkommen, die Entscheidungen, welche ihre Aussenwirtschaft betreffen, durch ein Mehrheitsbeschlussverfahren gegen den Willen der eigenen Regierung ermöglichen. Da heute schon der Einfluss der eigenen Regierung auf die Wirtschaft kleingehalten wird, müsste der Zustimmung der Schweiz zu einem solchen internationalen Abkommen eine beträchtliche Umstellung in der wirtschaftlichen Denkweise vorausgehen. Trotz aller Staatsinterventionen in der Schweiz ist die Grundtendenz der schweizerischen Wirtschaftspolitik liberal, und man fürchtet, dass sich in einem internationalen wirtschaftlichen Zusammenschluss diese Grundtendenz gegen den Interventionismus wirtschaftlich stärkerer Partner nicht durchsetzen könnte, sodass schliesslich auch die schweizerische Wirtschaft neue dirigistische Eingriffe hinnehmen müsste.

7. Die Wettbewerbsfrage

Die öffentlichen Massnahmen zur Beschränkung des internationalen Wettbewerbs sind in der Schweiz sehr geringfügig, wenn man von der Landwirtschaft absieht. Exportbegünstigungen bestehen nur in der Form einer vollen Rückvergütung der Umsatzsteuer für exportierte Waren. Auf Exportrestriktionen sind wir im Uhrenstatut gestossen, das die Ausfuhr von Uhrenteilen bewilligungspflichtig macht. Diese Wettbewerbseinschränkung, die allerdings in einem Bundesgesetz verankert ist, müsste in der Freihandelszone voraussichtlich beseitigt werden.

Schwierig ist die Frage der Kontrolle privater Wettbewerbseinschränkungen in der Form von Kartellen. Die Schweizer Wirtschaftspolitik ist gegenüber solchen Vereinbarungen recht tolerant und bis vor nicht allzu langer Zeit galt das Recht zu Kartellabreden sogar als durch die in der Verfassung von 1874 verankerte Handels- und Gewerbefreiheit ver-

fassungsrechtlich garantiert. Nun ist allerdings bei der Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung in der Volksabstimmung vom 6. Juni 1947 eine Bestimmung aufgenommen worden, die lautet: "Er (der Bund) ist befugt, ohne an die Schranken der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden zu sein, unter Wahrung der Gesamtinteressen, Vorschriften zu erlassen ... über Kartelle und ähnliche Organisationen" (Art. 32, Abs. 2, Eidg. BV). Die Regierung ist aber nicht berechtigt, Kartelle aufzulösen, sondern nur, Massnahmen gegen sie zu ergreifen. Und auch dieses Recht ist zwar vorläufig verfassungsmässig gesichert worden, aber ein Bundesgesetz, das seine Anwendung ermöglichen würde, fehlt bis heute. Eine Handhabe gegen internationale Kartellvereinbarungen gibt es also zur Zeit in der Schweiz nicht. Die Freiheiten von Kartellen gehen im Gegenteil so weit, dass die Rechtsprechung sogar den Boykott als wirtschaftliches Kampfmittel weitgehend anerkennt. 91) Man ist in der Schweiz nicht sehr geneigt, ein Kartellgesetz zu erlassen, das den Vorstellungen etwa der EWG-Vorschriften über Kartelle entsprechen würde. Jöhr bemerkt dazu: "Es ist eine offene Frage, in welchem Ausmass der Bund angesichts der heutigen Abneigung gegenüber weiteren Staatseingriffen und angesichts der gruppensolidarischen Einstellung innerhalb der Verbände in der nächsten Zeit gegen die Kartelle vorgehen wird". 92) Erst vor kurzer Zeit, am 26. Januar 1958, wurde der Entwurf des Landesrings der Unabhängigen für ein Kartellgesetz, der ein generelles Kartellverbot vorsah, in einer Volksabstimmung abgelehnt. Inzwischen hat eine vom Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartments, Thomas Holenstein, beauftragte Expertenkommission einen Gesetzentwurf ausgearbeitet, das ähnlich dem deutschen Kartellgesetz dem Missbrauchsprinzip folgt, und das deshalb grössere Aussichten hat, in einer Volksabstimmung angenommen zu werden.

---

91) W.A. Jöhr, a.a.O., S. 584 Bd. II

Exportkartelle sollen allerdings nicht unter den Geltungsbereich dieses Gesetzes fallen.

8. Der schweizerische Zolltarif

Was den Zolltarif anbetrifft, so befindet sich die Schweiz in einer der österreichischen ähnlichen Lage. Auch hier hatte man die Revision des alten Tarifs viel später als in anderen Ländern in Angriff genommen. Der heute noch in der Schweiz geltende Zolltarif geht in seiner Systematik auf den Generaltarif von 1902 zurück. Er enthält durchweg Gewichtszölle. Die Zollsätze des Tarifs von 1902 wurden in der Zolltarifrevision von 1921 valorisiert, da infolge der Geldentwertung während des ersten Weltkriegs die durchschnittliche Zollbelastung im Jahre 1918 auf 1,7 % gefallen war. Bei der Valorisierung ging man allerdings zum Teil über einen Ausgleich der Geldentwertung hinaus und verlieh einer Reihe von Positionen, besonders im landwirtschaftlichen Sektor, einen verstärkten Schutzzollcharakter. Seit 1921 ist nun aber die Höhe der spezifischen Zollsätze der Entwicklung des Geldwerts nicht mehr angepasst worden, sodass die Gesamtzollbelastung, insbesondere durch die 30 %ige Abwertung des Frankens im Jahre 1936, wieder gesunken ist. 1954 betrug sie 9,9 %, wobei die Fiskalzölle auf Tabak und Benzin und die Agrarzölle den Durchschnitt kräftig in die Höhe treiben. Die schweizerischen Industriezölle sind weit niedriger.

Die Verzögerung der Valorisierung nach dem zweiten Weltkrieg ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Zölle sind zwar immer noch die bedeutendste Einnahmequelle des schweizerischen Fiskus, aber andere Quellen (Umsatzsteuer, Wehrsteuer) sind inzwischen beinahe ebenso ergiebig geworden. Da sich bei der

---

92) W.A. Jöhr, a.a.O., S. 584 Bd. II

Hochkonjunktur in der Nachkriegszeit ohnehin Budgetüberschüsse ergaben, erschien die Tarifrevision aus fiskalischen Gründen überflüssig. Die aktive Zahlungsbilanz liess eine Zollerhöhung auch unter aussenwirtschaftlichen Gesichtspunkten unnötig erscheinen. 93) Dagegen drohten die zunehmenden Liberalisierungsverpflichtungen der OEEC die schweizerische Handelspolitik aller Abwehrmöglichkeiten zu berauben, da ihre niedrigen Zölle als Abwehrmittel nicht geeignet sind, und die Anwendung von Kontingenten immer mehr eingeschränkt werden musste. Die Schweiz wollte deshalb mit ihrem alten Tarif auch nicht dem GATT beitreten.

1952 beauftragte der Bundesrat eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines neuen Tarifs. Der von dieser Kommission vorgelegte Entwurf stellt zwar die Systematik auf das in der "Brüsseler Nomenklatur" vorgesehene Schema um, bleibt aber beim Gewichtszolltarif, da dieser administrativ leichter gehandhabt werden kann, was für ein kleines Land wichtig ist. Die Zollsätze für fast alle Positionen wurden erhöht. Dieser Entwurf wurde am 1. November 1957 vom Schweizerischen Bundesrat genehmigt, womit der neue Tarif allerdings noch nicht Gesetzeskraft erlangt hat. Er bildet aber seither die Grundlage für Zollverhandlungen im GATT, dem die Schweiz Ende 1956 als provisorisches Mitglied beigetreten ist. Diese Tatsache ist für die Schweiz im Hinblick auf die europäische wirtschaftliche Integration von grosser Bedeutung.

---

93) Vgl. Alfred Bosshardt, Die Schweizerische Zollpolitik und die Integration der europäischen Wirtschaft, in: Zollrundschau Nr.4 vom Dezember 1957

Wird nämlich der neue schweizerische Tarif in den GATT-Verhandlungen international anerkannt - und das ist inzwischen schon geschehen -, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass er auch als Basis für Zollsenkungen in einer FHZ anerkannt wird, obwohl er am 1. Januar 1957 noch nicht in Kraft war. Darauf will aber die Schweiz auf jeden Fall bestehen, denn im Falle der Nicht-Anerkennung des neuen Tarifs als Basis wäre eine Tarifrevision zumindest in den nächsten 15 Jahren dadurch behindert, dass man während dieses Zeitraumes gegenüber den FHZ-Ländern den bisherigen Tarif beibehalten müsste. Es wären dann zwei Tarife anzuwenden, von denen der eine für Einfuhren aus Zonenländern, der andere für Einfuhren aus Nicht-Zonenländern bestimmt wäre

Die Erhöhung der Industriezölle soll auch die Verhandlungsposition der Schweiz gegenüber den Agrarüberschussländern in Fragen ihres Agrarschutzes verbessern. "Nur wenn die schweizerischen Industriezölle so weit erhöht werden, dass sie von diesen Ländern als ernsthafte Hindernisse empfunden werden, was heute im allgemeinen nicht der Fall ist, wird es uns vielleicht gelingen, eine Regelung zu erzielen, die auch für unsere Landwirtschaft annehmbar ist." 94) Der neue Zolltarif erscheint der Schweiz auch vor allem deshalb so dringend notwendig, weil sie in ihm eine der wenigen Abwehrwaffen gegen aus der europäischen Integration sich etwa ergebende Diskriminierungen ihres Aussenhandels sieht. Da Kontingente kaum noch angewendet werden dürfen, könnten allein Zölle der Gegenstand bilateraler Verhandlungen sein. 95)

---

94) Alfred Bosshardt, Die Schweizerische Zollpolitik und die Integration der europäischen Wirtschaft, a.a.O., S. 5

95) Vgl. dazu: Heinrich Homberger, Europäische

Integration und schweizerische Handelspolitik, in: Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft für 1957/58, Zürich

III. Teil: Österreich und die Schweiz vor der Entscheidung über ihre Haltung zur wirtschaftlichen Integration Europas - eine Gegenüberstellung

I. Kapitel: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen

1. Die geographische Lage in ihrer Bedeutung für die Wirtschaft

Nachdem wir die wirtschaftliche Situation Österreichs und der Schweiz, soweit sie im Zusammenhang mit Integrationsfragen relevant ist, kennengelernt haben, können wir nunmehr zu einem Vergleich der Probleme in beiden Ländern übergehen. Obwohl die zentrale geographische Lage der beiden Länder an der Trennungslinie der Alpen zwischen Nord- und Südeuropa sehr ähnlich zu sein scheint, birgt sie bei der Bildung eines europäischen Marktes doch grosse Unterschiede, denn unsere Freihandelsregion wird ja nur westeuropäische Länder umfassen. Im Hinblick auf diese Tatsache befindet sich Österreich nicht in einer zentralen, sondern offensichtlich in einer Randlage. Nur ein kleiner Zipfel des Landes, das westliche Österreich, ist von westeuropäischen Ländern umschlossen. Nun ist aber die österreichische Industrie hauptsächlich im östlichen Landesteil, der tief in das Gebiet der osteuropäischen Staaten hineinragt, konzentriert. Dieses Industriegebiet an der östlichen Peripherie Westeuropas ist zwar durch eine wesentlich geringere räuliche Entfernung vom westeuropäischen Ballungszentrum getrennt, als manches andere OEEC-Land. Die Bedeutung dieser Entfernung lässt sich aber nicht einfach durch Kilometerzahlen erfassen. Sie erhält ihr Gewicht vielmehr durch die langen Transportwege zu Lande bei der Einfuhr von Massengütern, vor allem Rohstoffen für die österreichische

Schwerindustrie. Die hohen Transportkosten, die sich aus diesen langen Transportwegen ergeben, stellen eine schwere Gefährdung der Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Schwerindustrie dar. Der Absatz auf dem Binnenmarkt ist durch die hohen Transportkosten vor ausländischer Konkurrenz geschützt, aber die inländische Nachfrage reicht bei weitem nicht aus, um die Kapazität dieses Industriezweiges auszulasten. Sie ist auf den Export eines grossen Teils ihrer Produktion angewiesen, und bei der heutigen Lage kommen als Abnehmer nur westliche Länder in Frage. Da bei der heutigen politischen Lage eine Beendigung der wirtschaftlichen Spaltung in einen östlichen und einen westlichen Teil in naher Zukunft nicht als wahrscheinlich gelten kann, hängt für die zukünftige wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit Österreichs viel davon ab, dass wenigstens die Verkehrswege nach dem Westen verbessert werden, und dass die Tarifpolitik der Bahnen den Verkehr Österreichs nach dem Westen von zu hohen Kosten entlastet, damit die Schwierigkeiten seiner Lage am Rande Westeuropas etwas gemildert werden.

Die geographische Lage der Schweiz ist dagegen wesentlich günstiger. Die Schweiz grenzt im Norden, Westen und Süden an drei ihrer wichtigsten europäischen Handelspartner, sodass die Ausfuhr in diese Länder keine langen Transportwege zu überwinden hat. Bei dem geringen Stoffgewicht der meisten Ausfuhrgüter der Schweiz spielen die Transportkosten der Ausfuhr ohnehin keine grosse Rolle. Der Einfuhr von Massengütern steht ein billiger Wasserweg zur Verfügung. Die Schweiz, die keine Schwerindustrie besitzt, für die Kohle und Erz herantransportiert werden müssten, hat zudem bessere und kürzere Verkehrswege zu den dicht besiedelten und industriereichen Gebieten Westeuropas.

2. Die industrielle Struktur

Die Entwicklung der österreichischen Wirtschaftsstruktur hat sich in den vergangenen Jahrzehnten unter sehr wechselhaften Bedingungen und erst in ganz jüngster Zeit in Ausrichtung auf die westliche, insbesondere die westeuropäische, Wirtschaft vollzogen. In der ersten Zeit nach der Auflösung der Monarchie blieb sie noch auf einen umfangreichen Handel mit den Nachfolgestaaten in Osteuropa eingestellt. Nach dem Anschluss an das Deutsche Reich im Jahre 1938 bis 1945 wurde die Entwicklung einiger weniger Industriezweige zur Ergänzung der deutschen Kriegswirtschaft einseitig vorangetrieben. Nach dieser Epoche gelang es zwar, diese begonnene Umstrukturierung so fortzuführen, dass Österreich nach einigen Jahren von der Einfuhr schwerindustrieller Vorprodukte relativ unabhängig war. Die Kapazität der Grundstoffindustrie wurde dabei aber so vergrössert, dass der Binnenmarkt allein für den Absatz der Produktion nicht ausreichte, sodass heute teilweise gegen schwere Konkurrenz in westliche Länder exportiert werden muss. Als nach dem zweiten Weltkrieg wegen Devisenmangels die Möglichkeiten der Einfuhr zunächst beschränkt waren, bildete sich in Österreich eine Fertigwarenindustrie mit ausserordentlich differenziertem Produktionsprogramm. Die Fertigung liess sich bei zum Teil winzigen Serien nur wenig rationalisieren, und bis heute ist die Bereinigung der Erzeugungsprogramme aus Rationalisierungsgründen nicht weit gediehen, da die Fertigwarenindustrie durch hohe Zölle und durch Kontingente geschützt und so zur Rationalisierung nicht gezwungen war. Besonders die Fertigwarenindustrie wird demnach einen umfangreichen Umstellungsprozess durchmachen müssen, wenn sie im europäischen Markt der unbehinderten Konkurrenz anderer Industrieländer ausgesetzt wird. Diese Umstellungen werden in der Übergangszeit voraussichtlich einen sehr grossen Teil der österreichischen Industrie erfassen, und vermutlich wird

die österreichische Industrie die Produktion einiger Güter ganz aufgeben müssen.

Auch die industrielle Struktur bietet der Schweiz günstigere Vorbedingungen für die Integration als Österreich. Nachdem die Industrialisierung der Schweiz schon sehr früh begonnen hatte und der Binnenmarkt schon bald zu klein war, hat sich die Schweizer Industrie schon seit vielen Jahrzehnten auf den Export und den Wettbewerb mit der ausländischen Industrie eingestellt. Bei der traditionell liberalen Einfuhrpolitik musste die Schweizer Industrie bis auf wenige und kurze Zeitabschnitte auch auf dem inländischen Markt mit der ausländischen Konkurrenz rechnen. Die industrielle Entwicklung in der Schweiz hat sich diesen Tatsachen seit langer Zeit angepasst. Wir finden deshalb heute in der Schweiz einen hohen Grad der Spezialisierung vor, der in diesem Ausmass für einen Kleinstaat aussergewöhnlich ist. Zwar wird auch die Schweiz einige Umstellungen vornehmen müssen. Betriebe werden sich zu grösseren Einheiten zusammenschliessen, und die Erzeugung mancher Güter wird ebenfalls aufgegeben werden. Die notwendigen Umstellungen werden aber viel geringfügiger als in Österreich sein. Ausserdem kommt in der Schweiz hinzu, dass in der Übergangszeit während der Umstellungen eine Anzahl der vielen ausländischen Arbeitskräfte entlassen werden kann, sodass das Entstehen von Arbeitslosigkeit aus Umstellungsgründen wenig wahrscheinlich ist. Die Schweizer Industrie erhofft sich im Gegensatz zur österreichischen von der Integration mehr Vorteile als Nachteile, da heute die ausländischen Handelsbeschränkungen ihre Ausfuhr in viel stärkerem Masse behindern als die entsprechenden schweizerischen Massnahmen ihr auf dem Binnenmarkt Schutz gewähren.

3. Umstellungsprobleme und Kapitalversorgung

Die Umstellungsprobleme, vor die sich die Volkswirtschaften der beiden Länder bei der Bildung eines europäischen Marktes gestellt sehen, müssen aber im Zusammenhang mit der Kapitalversorgung Österreichs und der Schweiz betrachtet werden. Erst die Antwort auf die Frage, wie die Umstellung der industriellen Produktion finanziert werden kann, lässt die Tragweite der Umstellungsprobleme erkennen.

Das Kapitalangebot am österreichischen Kapitalmarkt ist gering und reicht schon heute kaum zur Deckung der Nachfrage aus. In dem Moment, in dem die europäische Integration auch für Österreich akut wird, kann man mit einer ungeheuren Steigerung der Nachfrage nach Kapital rechnen. Denn nicht allein der Umstellungsprozess, der, wie wir schon in einem früheren Kapitel gezeigt haben, sehr umfangreich sein wird, erfordert grosse Kapitalsummen. Die österreichische Industrie wird auch in verstärktem Masse als bisher Verbesserungsinvestitionen vornehmen müssen, um der zunehmenden ausländischen Konkurrenz gewachsen zu sein. Gleichzeitig mit dieser Zunahme der Auslandskonkurrenz werden sich aber die Möglichkeiten der österreichischen Industrie zur Selbstfinanzierung verringern, denn der Konkurrenzkampf wird vermutlich in der Hauptsache auf die Preise drücken und damit die Profite verringern. Die erhöhte Kapitalnachfrage wird das Zinsniveau noch mehr in die Höhe treiben. Die hohen Zinssätze werden es wieder manchen Unternehmungen unmöglich machen, sich über den Kapitalmarkt zu finanzieren. Vor dieser Schwierigkeit werden voraussichtlich gerade diejenigen Unternehmungen stehen, in denen Verbesserungs- und Umstellungsinvestitionen am notwendigsten sein werden.

Die österreichische Wirtschaft kann die für die Anpassung benötigten Kapitalsummen nicht allein

aufbringen. Nur ein umfangreicher Kapitalimport kann die Lösung des Problems bringen. Nun ist es aber nicht sicher, dass ein hohes Zinsniveau genügend Auslandskapital anziehen wird. Bei Kapitalinvestitionen im Ausland ziehen die Investoren neben Ertragsgesichtspunkten auch Risikogesichtspunkte in Betracht. Ausschlaggebend wird also sein, ob einerseits das momentan hohe Zinsniveau als langfristig angesehen wird, ob also die Investitionen auf lange Sicht hohe Erträge versprechen - was zum grossen Teil von der Überlegung abhängt, ob es gelingen kann, die österreichische Industrie gegenüber der westeuropäischen Konkurrenz wettbewerbsfähig zu machen. Andererseits kommt es darauf an, wie hoch die Risiken für Kapitalanlagen in einem Randgebiet in unmittelbarer Nähe des Ostblocks eingeschätzt werden. Die momentane Lage Österreichs ist im Hinblick auf die Kapitaleinfuhr besonders ungünstig. Da Österreich nicht zur EWG gehört und beim hohen Anteil dieses Gebiets an seiner Ausfuhr mit einer schwerwiegenden Diskriminierung seiner Exporte rechnen muss, ist es im Augenblick speziell für amerikanisches Kapital sehr wenig attraktiv. Kapital aus den USA wird in Zukunft mehr und mehr den grossen Markt mit seinen Expansionsmöglichkeiten aufsuchen und wird vor allem kleine Länder in Europa vernachlässigen. Das österreichische Interesse an einem europäischen Investitionsfonds in einer Freihandelszone, der Kapital in bedürftige Randgebiete lenken würde, wird nach diesen Feststellungen verständlich. Von freiwilligen Kapitaleinfuhren allein kann sich Österreich keine Lösung seines Kapitalproblems erhoffen.

Nun ist aber gerade die Schweiz gegen einen solchen Investitionsfonds, wie auch gegen viele andere dirigistischen Eingriffe in die Wirtschaft, eingestellt. Schon der staatliche Kapitalexport

in Form von EZU-Überschüssen wurde dort zwar als notwendiges Übel, aber keineswegs als erwünschte Form des Kapitalexports betrachtet. Grundsätzlich will die Schweiz den Kapitalexport den freien Entscheidungen privater Investoren überlassen. Allerdings fällt der Schweiz eine solche grundsätzliche Einstellung leicht, denn sie ist ja ein strukturelles Kapitalexportland. Die Finanzierung von Umstellungen in der Industrie bereitet der Schweiz keine Schwierigkeiten. Der Umfang des Umstellungsprozesses wird bei weitem nicht so gross sein wie in Österreich, Verbesserungsinvestitionen werden nicht in erhöhtem Masse erforderlich sein, da die Schweizer Industrie auf einem technisch sehr hohen Stand steht, und ausserdem steht genügend Kapital für Investitionszwecke zur Verfügung. Die Anpassung bietet also von der Kapitalversorgung her in der Schweiz keine Probleme.

4. Das Agrarproblem

Die Frage der Eingliederung ihrer Landwirtschaft in einen europäischen Markt bringt beiden Ländern erhebliche Schwierigkeiten, ja es handelt sich hier um ein Problem, dessen Lösung die Schweiz vermutlich vor schwierigere Aufgaben stellen wird als Österreich. Obwohl auch die österreichische Landwirtschaft gegen die Konkurrenz ausländischer Produzenten abgeschirmt ist, war in der Vergangenheit jedoch dieser Schutz nicht so vollkommen, dass die Diskrepanz zwischen österreichischen Erzeugerpreisen und denen anderer europäischer Länder im Durchschnitt allzu gross geworden wäre. Dafür waren allerdings auch innenwirtschaftliche Gründe massgeblich. Die verhältnismässig niedrigen industriellen Einkommen hielten die Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen und damit der Produzentenpreise durch staatliche Förderung in Grenzen. Mit ihren Preisen ist also die österreichische Landwirtschaft auf vielen Gebieten auf

einen Wettbewerb mit dem Ausland vorbereitet. Allerdings hinkt die Produktivität nach, vor allem die Flächenproduktivität beim Getreidebau. Auf lange Sicht liegen darin gewisse Chancen für die landwirtschaftlichen Betriebe im Flachland, wenn ihnen Investitionsmittel zu günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden können, damit die Übergangszeit durch Steigerung der Flächenproduktivität genutzt werden kann. Bedroht bleiben aber in jedem Fall die Bergbauern und die Betriebe mit Spezialkulturen, deren ungünstige Klima- und Anbauverhältnisse sich kaum verändern lassen und die weiterhin einen gewissen Schutz benötigen werden.

Der Schweizer Agrarprotektionismus hat die Produzentenpreise für landwirtschaftliche Produkte so weit in die Höhe getrieben, dass sie heute mit Abstand über denen aller übrigen europäischen Länder liegen. Allein dieser Tatsache wegen lässt sich die Eingliederung der schweizerischen Landwirtschaft in den europäischen Markt bei wesentlicher Einschränkung der protektionistischen Massnahmen kaum vorstellen. Die Schweiz wird sich auch wohl kaum zu weitgehenden Zugeständnissen bereitfinden. Der Grad der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln müsste stark absinken, was zu der wehrpolitischen Zielsetzung einer relativ hohen Unabhängigkeit von Nahrungsmitteleinfuhren in direktem Widerspruch steht. Da der schweizerische Agrarschutz in der Verfassung verankert ist, müsste seine auch nur teilweise Beseitigung in der schweizerischen Referendumsdemokratie durch eine Volksabstimmung gutgeheissen werden. Bei der tiefen Verwurzelung des Neutralitätsgedankens in der öffentlichen Meinung sind aber von einer Volksabstimmung keine grossen Zugeständnisse zu erwarten, da die Aufrechterhaltung der Neutralität in Kriegszeiten eng mit einer umfangreichen Produktion der inländischen Landwirtschaft zusammenhängt. Die Existenz der land-

wirtschaftlichen Betriebe, und damit die Inlandsproduktion von Nahrungsmitteln, kann aber nur gesichert werden, wenn es der Schweiz gestattet wird, das hohe Preisniveau durch Subventionen und andere Massnahmen zu stützen. Eine Anpassung des Preisniveaus nach unten würde eine so grosse Diskrepanz zwischen landwirtschaftlichen und industriellen Einkommen bewirken, dass mit einer Massenabwanderung aus landwirtschaftlichen Berufen zu rechnen wäre. Andererseits bieten auch andere agrarpolitische Massnahmen wie Förderung der Produktivität und Verbesserung der Struktur keine grossen Möglichkeiten. Die Arbeits- und Flächenproduktivität der schweizerischen Landwirtschaft ist bereits sehr hoch, und der Wirksamkeit von Grossbetrieben sind im Berggebiet Grenzen gesetzt. Die ungünstigen Klima- und Anbauverhältnisse lassen insgesamt gesehen nur zwei Möglichkeiten offen: entweder man baut das Agrarschutzsystem ab und nimmt einen Rückgang der landwirtschaftlichen Eigenproduktion in Kauf, oder man behält es im grossen und ganzen bei und nimmt einige geringfügige Umstellungen vor, die kleine Zugeständnisse bei einer europäischen Agrarintegration gestatten. Die Zustimmung der Schweiz zu der ersten Möglichkeit kann man heute als sehr unwahrscheinlich bezeichnen.

5. Der Aussenhandel

Die Aussenhandelsabhängigkeit der Schweiz von Westeuropa ist nicht so gross wie die Österreichs. Auf diesem Gebiet ist also die Schweiz wiederum besser gestellt. Insbesondere die Bildung der EWG muss den österreichischen Aussenhandel beeinträchtigen, solange Österreich ausserhalb dieser Gemeinschaft steht und nicht irgendeinen Modus findet, der eine Diskriminierung seiner Exporte in EWG-Länder verhindert. Bei keinem anderen Land nehmen die Ausfuhren in EWG-Länder einen so hohen Anteil am Gesamtexport ein wie in Österreich. Im Jahre 1957

machte dieser Anteil mit 5o % die Hälfte des österreichischen Gesamtexports aus. Von diesen Ausfuhren in die EWG entfallen 58,5 % (1957) auf die Länder (Belgien/Luxemburg, Deutschland, Niederlande), deren Tarif sich bei der Erstellung des gemeinsamen Aussentarifs erhöhen wird. Da die Erhöhung des Tarifs dieser Länder bedeutender sein wird als die Senkung des italienischen und französischen Tarifs 1) wird die österreichische Ausfuhr in die EWG insgesamt auf eine erheblich höhere Zollbelastung stossen als bisher. Die Hälfte der gesamten österreichischen Ausfuhr wird also auf lange Sicht nicht nur dadurch gefährdet, dass an seine Stelle Lieferungen aus anderen EWG-Ländern treten können, sondern auch durch die höheren Zollmauern, die sie zu überwinden haben wird. Dabei fehlt Österreich ein ähnlich gewichtiges Druckmittel wie es die Schweiz in ihrem Fehlbetrag im Handel mit der EWG besitzt. Zwar ist auch die österreichische Handelsbilanz mit der EWG passiv, aber der Fehlbetrag beträgt weniger als ein Viertel der schweizerischen Vergleichszahl bei einer Einfuhr aus den EWG-Ländern von nur wenig mehr als der Hälfte des schweizerischen Einfuhrwertes (1957). Ganz ähnlich ist die Situation, wenn wir die OEEC-Länder an die Stelle der EWG setzen. Auch hier ist das Handelsbilanzpassivum ungleich kleiner als das schweizerische.

Wenn sich schon die Gründung der EWG äusserst nachteilig auf den österreichischen Aussenhandel aus-

---

1) Wir haben schon darauf hingewiesen, dass die Tarife der Benelux-Länder bei der Berechnung des Aussentarifs der EWG nur als ein Tarif gewertet werden.

wirken muss, so hätte ein Fernbleiben Österreichs von einer wirtschaftlichen Integration der OEEC-Länder katastrophale Auswirkungen. 67 % der österreichischen Ausfuhr gingen 1957 in OEEC-Länder. Dieser hohe Anteil der Ausfuhr wäre Diskriminierungen ausgesetzt. Wenn man weiter in Betracht zieht, dass 16,5 % (1957) der Exporte in Ostblockländern abgesetzt werden, ein Anteil, der sich in Zukunft vielleicht erhöhen, aber auch plötzlich verringern kann, der also jedenfalls sehr unsicher ist, dann bleibt ein Rest von nur 16,5 %, für den weiterhin relativ sichere Absatzbedingungen erhalten blieben. Bei der grossen Aussenhandelsabhängigkeit, die wir für Österreich festgestellt haben, liegt in diesen Zahlen eines der stärksten Argumente für die Mitarbeit Österreichs bei der europäischen Integration.

Die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz mit Europa ist zwar ebenfalls gross, aber trotzdem ist der Grad ihrer Abhängigkeit viel geringer als der österreichische. Wir haben schon darauf hingewiesen, dass ihr die Tatsache, dass sie wesentlich mehr Waren aus europäischen Ländern einführt als sie in diese Länder ausführt, eine starke Verhandlungsposition gibt. Allerdings gingen im Jahre 1957 mit 6o % ihrer Ausfuhren in EWG-Länder ein grösserer Anteil in die bisherigen Niedrigtarifländer Benelux und Deutschland als wir ihn für Österreich festgestellt haben. Aber die Ausfuhren in die EWG machen nur 38,5 % (1957) des schweizerischen Gesamtexports aus. Auch der Anteil aller OEEC-Länder zusammen macht mit 54,6 % (1957) nur etwas mehr als die Hälfte aus. Der recht bedeutende Rest von 45,5 % (1957) wird zum grössten Teil in überseeischen Ländern abgesetzt. Die Handelsbeziehungen zu aussereuropäischen Ländern sind schon heute recht stark, stärker als jemals zuvor in der schweizerischen Geschichte. Sollte die schweizerische Ausfuhr in Europa diskriminiert werden, so wird zwar die Schweiz empfindlich getroffen, aber sie hat mehr

Druckmittel, um ihren Willen durchzusetzen - neben dem Handelsbilanzdefizit beispielsweise auch ein möglicher Anleihestopp - und es wird ihr eher möglich sein, weitere Teile ihres Aussenhandels nach Übersee zu verlagern, da dies nur einen Ausbau und keine Neuanknüpfung von Handelsbeziehungen erforderlich machen würde.

6. Freizügigkeit von Kapital und Arbeit

Wir haben die Wirkung der Freizügigkeit von Kapital und Arbeit als notwendige Ergänzung zu denjenigen des freien Güterhandels bezeichnet, wenn man ein Maximum an Wohlstand in einer integrierten Region erreichen will. Nun ist zwar die Herstellung der Mobilität der Faktoren für die geplante Freihandelszone zunächst nicht vorgesehen. Wir wollen dennoch kurz auf die Auswirkungen der Faktormobilität auf unsere beiden Länder eingehen, denn die Freihandelszone, die nur den Güterhandel liberalisieren will, kann schliesslich nur als erste Station auf dem Weg zur wirtschaftlichen Integration Westeuropas betrachtet werden.

Sowohl Österreich als auch die Schweiz streben unter den heutigen Voraussetzungen diesen zweiten Schritt nicht an. Österreich hat zwar am Jahreswechsel 1958/59 die Ausländerkonvertibilität seiner Währung hergestellt. Internationale Kapitaltransaktionen von Deviseninländern bleiben jedoch weiterhin den Devisenbewirtschaftungsvorschriften unterworfen. Zum jetzigen Zeitpunkt sieht sich Österreich noch nicht in der Lage, die Kapitalausfuhr freizugeben. Die österreichische Regierung fürchtet - wahrscheinlich mit Recht -, dass die Freigabe des Kapitalexports den Kapitalmangel ihrer Wirtschaft noch verschärfen würde. Wir haben schon darauf hingewiesen, dass Österreich dringend Auslandskapital braucht. Es kann sich einen Abfluss von Kapital, der bei seiner politisch exponierten Lage immerhin

möglich wäre, nicht leisten.

In der Schweiz liegen die Verhältnisse genau umgekehrt. Den Schweizer Deviseninländern ist es erlaubt, Kapitalbeträge in jeder Höhe zu exportieren. In Anbetracht der möglichen Diskriminierung der schweizerischen Ausfuhr kann der Kapitalexport einen grossen Vorteil für die Schweiz darstellen. Schweizer Unternehmungen können dadurch nämlich den Aussentarif der EWG umgehen, indem sie innerhalb dieses Gebiets Filialen errichten oder Beteiligungen erwerben. Die Schweiz ist aber nicht sehr stark daran interessiert, dass auch die anderen europäischen Länder die Kapitalausfuhr freigeben. Man glaubt, dass nur in wenigen Ländern die wirtschaftliche Lage stabil genug ist, um die Einführung der Inländerkonvertibilität zu rechtfertigen. Die Schweiz erwartet deshalb von einer solchen Massnahme nur einen erhöhten Zufluss von Fluchtkapital. Die Schwierigkeiten der Inflationsbekämpfung würden in der Schweiz auf diese Weise vermehrt werden. Wenn der Kapitalverkehr überhaupt freigegeben wird, dann wird man ausserdem ohne Lenkung die erwünschte Wanderungsrichtung wohl nicht erreichen. Gerade für eine Lenkung der Kapitalbewegungen kann man sich aber in der Schweiz nicht erwärmen, denn man glaubt dort nicht, dass sich ein europäischer Investitionsfonds immer an "privatwirtschaftliche Regeln", die den leitenden Grundsatz für schweizerische Kapitalexporte bilden, halten würde. 2) Eine strikte Beachtung solcher Regeln könnte allerdings gar nicht der Sinn eines europäischen Investitionsfonds sein, denn eine Lenkung des Kapitalflusses wäre nicht notwendig,

---

2) Vgl. Alfred Schaefer, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Freihandelszone und internationale Kapitalbewegungen, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 356

wenn er aus privatwirtschaftlichen Erwägungen die erwünschte Richtung, nämlich in kapitalarme Gebiete, einschlagen würde.

Man nimmt an, dass selbst nach der Schaffung einer vollkommenen Freizügigkeit des Faktors Arbeit die Wanderung von Arbeitskräften in Europa keinen grossen Umfang annehmen würde. Den europäischen Menschen charakterisiert eine viel grössere Sesshaftigkeit und eine viel stärkere Beharrung im einmal ausgeübten Beruf als beispielsweise den Amerikaner. Die Ursachen für diese Tatsache sind in der Heterogenität der Europäer, in den Sprachschwierigkeiten, den Religionsunterschieden und in den sehr unterschiedlichen Lebensgewohnheiten zu suchen. Dennoch erwarten sowohl Österreich als auch die Schweiz Nachteile von einer Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Obwohl das österreichische Lohnniveau sehr niedrig ist, kann man nicht eigentlich von einer Übervölkerung Österreichs sprechen. Dieses niedrige Lohnniveau ist zwar die Ursache einer Tendenz zur Abwanderung in Gebiete mit besseren Verdienstmöglichkeiten,- im August 1957 waren z.B. 33.737 Österreicher in der Schweiz beschäftigt -, aber Österreich ist mehr daran interessiert, dass durch ausländische Kapitalinvestitionen die Arbeitsproduktivität in seiner Industrie gesteigert wird, und dass danach das Lohnniveau gehoben werden kann, als an einer Abwanderung von Arbeitskräften. Bei einer Freizügigkeit für Arbeitskräfte befürchtet man auch den Verlust von Fachkräften. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung bemerkt dazu: "Die Nachbarschaft zweier deutschsprachiger Staaten mit höherem Lohnniveau würde die Facharbeiterabwanderung in Österreich stärker begünstigen als in den meisten anderen Ländern..." 3)

---

3) "Österreich und die europäische Integration", a.a.O., S. 28

Dazu ist allerdings zu sagen, dass die internationale Wanderung von Spezialkräften auch ohne eine generelle Freizügigkeit recht stark sein kann; dann nämlich, wenn man solche Spezialkräfte in Ländern mit hohem Lohnniveau benötigt, wobei in solchen Fällen Ausnahmen von den einschränkenden Bestimmungen für die Beschäftigung von Ausländern gemacht werden.

In der Schweiz werden schon seit langer Zeit eine grosse Zahl von ausländischen Arbeitskräften beschäftigt. Im Jahre 1910 waren es bei einer Bevölkerungszahl von 3.753.000 insgesamt 552.000 Personen. Zwischen den beiden Kriegen, als sich die wirtschaftliche Lage verschlechterte, wurde diese Zahl durch verschärfte Zulassungsbedingungen verringert (1930 = 355.522 und 1941 = 223.554), sie stieg aber nach dem zweiten Weltkrieg bis zum August 1957 wieder auf 377.097 an. Ausländische Arbeitskräfte dienten vor allem zur Überbrückung von Saisonspitzen oder als Arbeiter in Berufszweigen, aus denen die Einheimischen allmählich abwanderten, z.B. im Baugewerbe. Die grosse Zahl von ausländischen Arbeitskräften brachte der Schweiz manche Vorteile. Sie stellten vielfach einen stabilisierenden Faktor dar, da sie bei drohender Überbeschäftigung eine Angebotslücke am Arbeitsmarkt ausfüllen konnten und dadurch grosse Lohnschwankungen verhinderten und andererseits bei drohender Arbeitslosigkeit entlassen und in ihr Heimatland zurückgeschickt werden konnten. Die Last der Arbeitslosenversorgung hatten auf diese Weise die Herkunftsländer dieser Arbeitskräfte zu tragen. In einer integrierten Region wäre diese ungleiche Verteilung von Vorteilen und Lasten nicht mehr möglich. Die in der Schweiz beschäftigten Ausländer müssten dann ebenso wie die Einheimischen an allen sozialen Vergünstigungen teilhaben können. Ausserdem könnte das Angebot an Fremdarbeitern nicht mehr dadurch geregelt werden, dass Arbeitsbewilligungen für Ausländer nur dann erteilt werden, "wenn dafür ein dringender Bedarf

besteht, der auf dem einheimischen Arbeitsmarkt trotz Einhaltung der orts- und berufsüblichen Bedingungen nicht gedeckt werden kann ..." 4), und nach dem Grundsatz, "dass die Ausländer nur so lange beschäftigt werden dürfen, als ihre Anwesenheit einer Notwendigkeit entspricht". 4)

In Artikel 48 des EWG-Vertrages wird die Herstellung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte spätestens bis zum Ende der Ubergangszeit vorgesehen. Jede unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit soll beseitigt werden. Vermutlich wird vor allem Italien auf die Übernahme des wesentlichen Inhalts dieses Artikels in ein Freihandelszonenabkommen dringen. Das würde bedeuten, dass Ausländer völlig gleichberechtigt mit inländischen Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren könnten. Die Schweiz mit ihrem hohen Lohnniveau würde in diesem Fall eine ausserordentlich starke Anziehungskraft ausüben. Wegen ihrer kleinen Einwohnerzahl müsste sie eine grosse Uberfremdung befürchten, deren Folgen, die Gefährdung der Eigenständigkeit, politische Unstabilität, Wohnungsnot usw., untragbar erscheinen. Insbesondere aber ist es die aus der Zuwanderung resultierende Senkung des Lohnniveaus und des Lebensstandards, welche die Schweiz nicht hinzunehmen bereit ist. Sollte also die Freizügigkeit der Arbeit Gegenstand eines Freihandelszonenabkommens werden, so würde die Schweiz auf einer Ausnahmeregelung, durch die eine zu grosse Uberfremdung verhütet wird, bestehen. Dass nach einer Integration die in der eigenen Wirtschaft

---

4) Max Holzer, Arbeitsmarktpolitik, in: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, a.a.O., S. 101 Bd. I

beschäftigten Ausländer nach und nach eine Gleichbehandlung erfahren sollen, ergibt sich zwangsläufig aus der Partnerschaft der Mitgliedsländer der Region. Aber auf die Kontrolle des Fremdarbeiterangebots kann die Schweiz nicht ganz verzichten. 5)

7. Die wirtschaftliche Ausgangssituation der beiden Länder insgesamt

Wir haben nun die Hintergründe der wirtschaftlichen Argumente, die in beiden Ländern für oder gegen eine Mitarbeit bei der wirtschaftlichen Integration Europas verwendet werden, dargestellt. Beide Volkswirtschaften werden bei ihrer Eingliederung in einen europäischen Markt einen gewissen Anpassungsprozess durchmachen müssen. Der Vergleich der beiden Länder hat uns aber gezeigt, dass trotz der scheinbar ähnlichen Lage beider Länder grosse Unterschiede in ihren wirtschaftlichen Voraussetzungen bestehen. Ganz allgemein können wir sagen: Die Integration bringt Osterreich eine grössere Anzahl und schwieriger zu lösende Anpassungsprobleme als der Schweiz. Gleichzeitig können wir feststellen,dass die wirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von Westeuropa kleiner ist als die Österreichs. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist also die Situation der Schweiz wesentlich vorteilhafter als die österreichische. Die schweizerische Wirtschaft und insbesondere ihre Währung ist stabiler. Die Schweiz muss keine so schwerwiegenden Nachteile für ihre Wirtschaft befürchten, wenn sie aus politischen Gründen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht beitreten kann. Wegen ihrer wirtschaftlichen

---

5) Vgl. dazu: Theo Keller, Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmungen in der Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 111 ff.

Leistungen und wegen ihrer Bedeutung als internationaler Finanzplatz geniesst die Schweiz ein hohes Ansehen, das ihrer Stimme bei internationalen Wirtschaftsverhandlungen ein über ihre Grösse hinausgehendes Gewicht verleiht.

Österreich besitzt ein viel geringeres wirtschaftliches Gewicht, und doch muss es bei seiner schwierigen Situation viel mehr Ausnahmeregelungen für sich beanspruchen. Bei schwächerer Verhandlungsposition muss es also grössere Konzessionen verlangen. Seine wirtschaftliche Abhängigkeit von Westeuropa ist sehr gross. Wegen seiner exponierten Lage zwischen West und Ost ist die Erhaltung der wirtschaftlichen Prosperität von grosser Wichtigkeit, da wirtschaftliche Rückschläge gefährliche politische Folgen nach sich ziehen könnten. Österreich ist deshalb doppelt stark mit der westeuropäischen Wirtschaft verbunden. Auf irgendeine Weise wird es Anschluss an die EWG suchen müssen, unter Umständen in bilateralen Verhandlungen, wenn eine generelle Lösung in Westeuropa nicht zustande kommt. Wirtschaftliche Argumente sind also in Österreich in der Diskussion um die Integration viel entscheidender als in der Schweiz.

II. Kapitel: Bedingungen und Form der Mitarbeit bei der Integration im Urteil beider Länder

1. Österreichische Stimmen

In der österreichischen Diskussion um die europäische Integration ist für alle Meinungsäusserungen die folgende grundsätzliche Einstellung bestimmend: Die Frage einer Mitarbeit Österreichs bei den europäischen Integrationsbestrebungen oder eines Fernbleibens von der europäischen Einigung gilt als entschieden. Österreich wird sich an der europäischen Integration beteiligen. Zu dieser

grundsätzlichen Entscheidung gaben nicht allein die wirtschaftlichen Argumente den Ausschlag. Gewiss besteht in Österreich Klarheit darüber, dass die Nachteile einer wirtschaftlichen Isolierung auf lange Sicht untragbar und jedenfalls viel grösser wären als die Nachteile, welche die österreichische Wirtschaft bei ihrer Eingliederung in die westeuropäische Wirtschaft während der Übergangszeit auf sich zu nehmen hätte. Aber es ist nicht ganz selbstverständlich, dass allein das auf lange Sicht wirtschaftlich Vernünftige die Haltung eines Landes auch auf politischem Gebiet entscheidet. Die Mitarbeit bei der Integration bedeutet ja auch eine politische Entscheidung, umso mehr, als sich die Erkenntnis immer mehr durchsetzt, dass die Dynamik, die einer anfänglich nur wirtschaftlichen Einigung mehrerer Staaten innewohnt, auf die Dauer auch eine politische Annäherung nach sich ziehen wird. Die österreichische Grundhaltung ist denn auch aus historischen und politischen Tatsachen heraus zu verstehen. Österreich war bis vor wenigen Jahrzehnten Teil einer grossen Völkergemeinschaft. Der kurze Zeitabschnitt seiner Existenz als Kleinstaat war nicht geeignet, diesen Zustand als einen Vorteil erscheinen zu lassen. Das politische Gewicht aus der Zeit vor 1918 war verlorengegangen. An seine Stelle war aber nicht gleichzeitig die internationale Anerkennung und Achtung der politischen Unabhängigkeit Österreichs, wie sie den Kleinstaat Schweiz auszeichnet, getreten. Besonders die heutige Lage Österreichs als neutrales Land in unmittelbarer Nähe des Ostblocks, das sich jedoch zur westlich-freiheitlichen Staatsordnung bekennt, lässt eine Isolierung zwischen den beiden Machtblöcken mit ihren möglichen politischen Folgen gefährlich erscheinen.

Die Überlegungen, die man in Österreich im Zusammenhang mit der europäischen Integration anstellt, betreffen also nur die Form der Mitarbeit. Der Plan

einer europäischen Freihandelszone fand in Österreich grossen Anklang, denn er kommt den österreichischen Wünschen in vielen Punkten entgegen. Es wird auf diese Weise Österreich erspart, mit wirtschaftlich und politisch viel stärkeren Partnern allein verhandeln zu müssen. Auf seiner Seite steht mit Grossbritannien einerseits ein sehr gewichtiger Grosstaat und andererseits sieht es sich im Verein mit anderen Kleinstaaten, die zum Teil auf einer wesentlich niedrigeren Entwicklungsstufe ihrer Wirtschaft stehen und deshalb eine weit grössere Anzahl von Ausnahmebedingungen fordern müssen. Ausserdem befinden sich unter diesen Staaten eine ganze Reihe, deren wirtschaftliche Abhängigkeit von Europa zwar ebenfalls gross ist, die aber eine weitgehende Einschränkung ihrer politischen Unabhängigkeit vermeiden müssen oder wollen. Wichtig ist für Österreich vor allem, dass auch die Schweiz zu diesen Staaten gehört. Die Schweizer Neutralität ist völkerrechtlich anerkannt und seither von der Weltpolitik immer respektiert worden. Wenn die Schweiz nun, trotz ihres Festhaltens an ihrem Neutralitätsstatus, zu internationalen Wirtschaftsabkommen bereit ist, dann wird man auch Österreich weniger leicht den Vorwurf machen können, es gäbe durch seine Beteiligung an solchen Abkommen seine junge Neutralität wieder preis.

Wir haben die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Österreichs im einzelnen kennengelernt. Sie geben den verschiedenen besonders betroffenen Wirtschaftszweigen Veranlassung zu einer Anzahl von Sonderwünschen. In einer Umfrage hat die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft Österreichs eine Liste dieser Sonderwünsche zusammengestellt. Man wird diese Liste als Maximalforderung der gewerblichen Wirtschaft bezeichnen können, von der in Verhandlungen um die FHZ ohne Zweifel grosse Abstriche gemacht werden müssen, denn Ausnahmen sollen ja auf ein Mindestmass beschränkt werden. Von den

in 15 Punkten zusammengestellten Sonderwünschen wollen wir einige der Hauptforderungen aufzählen: 6)

1. Es wird eine Stillhaltefrist, während der Österreich zwar die Vorteile des gemeinsamen Marktes in Anspruch nehmen kann, aber nicht die Verpflichtungen übernehmen muss, und eine längere Übergangsperiode gefordert.
2. Die zeitweilige Wiedereinführung quantitativer Einfuhrbeschränkungen soll gestattet werden.
3. Exportrestriktionen für bestimmte Waren sollen erhalten bleiben.
4. Der neue Zolltarif soll als Zollsenkungsbasis anerkannt werden.
5. Ein Investitionsfonds soll dafür sorgen, dass der österreichischen Industrie Auslandskapital zu günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt wird.
6. Es soll verhindert werden, dass heute in Lizenz hergestellte Produkte später von den lizenzerteilenden ausländischen Unternehmungen direkt in Österreich verkauft werden können.

Auch die Landwirtschaft, die zwar grundsätzlich mit der Integration einverstanden ist, nimmt einige Sonderregelungen in Anspruch. Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs macht in einer Stellungnahme zur Integration vor allem den Wunsch geltend, schützende Massnahmen für Klein- und Bergbauernbetriebe und für Betriebe mit Spezialkulturen auch in Zukunft aufrechtzuerhalten. Ferner

---

6) "Österreichs Sonderwünsche für den Europa-Markt", in: Berichte und Informationen des Österreichischen Forschungsinstituts für Wirtschaft und Politik, Salzburg, Nr. 56o vom 12.4.1957, S. 3 ff.

sei eine Marktordnung für jene Produkte notwendig, deren Erzeugung den inländischen Bedarf decke oder ihn sogar übertreffe. 7)

Die offizielle Haltung Osterreichs zur europäischen Integration wurde von der österreichischen Bundesregierung in einem Memorandum zusammengefasst, das im Frühjahr 1958 den Regierungen aller OEEC-Länder einschliesslich der USA und Kanadas zugestellt wurde. Darin heisst es: "Die österreichische Bundesregierung hat die Bestrebungen zur Schaffung einer alle OEEC-Staaten umfassenden Freihandelszone seit Beginn der einschlägigen Verhandlungen sowohl aus politischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen auf das wärmste unterstützt. Sie ist auch weiterhin fest entschlossen, an dem Zustandekommen dieses Projektes mitzuarbeiten, das als einzige echte Alternative einer wirtschaftlichen Zweiteilung Europas nach dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages anzusehen ist". 8) In diesem Memorandum zählt die Bundesregierung die Sonderforderungen auf, welche sie in Verhandlungen um die europäische Integration mit allem Nachdruck vertreten will. Es sind dies die Anerkennung des neuen österreichischen Zolltarifs, die Beibehaltung der Exportrestriktionen für einzelne Waren, besonders für Holz, bis zum Ende der Übergangsperiode, Sonderbestimmungen für die österreichische Landwirtschaft und die "Verabschiedung eines Sonderprotokolls, das bei der Handhabung der Ausweichklausel Osterreich jenes Entgegenkommen zusichert, das ihm auf Grund seiner

---

7) "Landwirtschaft und Integration", in: Neues Österreich, vom 11.2.1958, S. 7

8) "Memorandum zur Freihandelszone" im Wortlaut, in: Wiener Zeitung, vom 19.4.1958, S.1/2

9) "Memorandum zur Freihandelszone", a.a.O.

besonderen Situation seiner Wirtschaft zusteht". 9) Diese Wünsche bezeichnet die österreichische Bundesregierung als Minimalforderung, da sie nur einen kleinen Teil der von der österreichischen Wirtschaft geäusserten Sonderwünsche berücksichtigt.

2. Schweizer Stimmen

Im Gegensatz zu Österreich ist die Diskussion um die europäische Integration in der Schweiz von einer tiefen Skepsis gekennzeichnet. Diese Skepsis entspringt zum grossen Teil der Furcht vor einer Beeinträchtigung der eigenen Handlungsfreiheit. Zwar hatte auch die Schweiz in der Vergangenheit mehrmals unter der Zersplitterung Europas in antagonistische Nationalstaaten, die häufig zu Kriegen führte, zu leiden. Aber sie wurde doch niemals so sehr in Mitleidenschaft gezogen, als dass ihr heute ein europäischer Zusammenschluss als unabdingbare Notwendigkeit erscheinen müsste. Es war deshalb nicht zu erwarten, dass der Gedanke einer Vereinigung Europas in der Schweiz aus emotionellen Beweggründen begrüsst werden würde. Eine solche Reaktion hätte auch der Mentalität der Schweizer, dem kühlen und vernunftmässigen Abwägen von Vor-und Nachteilen, nicht entsprochen. Aus historischen und politischen Gründen ergab sich zwangsläufig die zunächst rein passive Haltung der Schweiz zu den europäischen Integrationsbestrebungen. Die Politik der Nichteinmischung und die erfolgreiche Aufrechterhaltung der Neutralität und Unabhängigkeit, sicherlich häufig von glücklichen Umständen begünstigt, hat den Zustand als selbständiger Kleinstaat in den Augen der Schweizer zu einem grossen Vorteil werden lassen, **dass** für die Schweiz keine Veranlassung besteht, dieses Verhalten nunmehr von sich aus zu ändern. Ein Beitritt zur EWG war für die Schweiz von vornherein ausgeschlossen. Da die Mitgliedstaaten der EWG auf lange Sicht die Bildung einer Staatengemeinschaft anstreben, die weit über einen

rein wirtschaftlichen Zusammenschluss hinausgeht, würde ein Beitritt der Schweiz die Aufgabe einer grossen Zahl von Souveränitätsbefugnissen erfordern. Souveränitätsverzichte zugunsten einer supranationalen Gemeinschaft wiegen aber für einen kleinen Staat viel schwerer, da bei späteren gemeinsamen Beschlüssen seine Stimme viel weniger zur Geltung kommt als die der grossen Partner. Politisch und wirtschaftlich werden die Grosstaaten der EWG weiterhin dominieren und den Kleinstaaten werden alle Verteidigungsmittel fehlen, die bisher in ihrer nationalen Selbständigkeit begründet waren.

William E. Rappard, einer der leidenschaftlichsten Gegner der europäischen Integration in der Schweiz, weist auf eine besondere Gefahr hin, der sich die Schweiz bei der Bildung einer solchen Gemeinschaft aussetzen müsste. Sie besteht darin, dass die deutsche, die französische und die italienische Schweiz mehr und mehr zu den drei angrenzenden grossen Sprach- und Kulturgemeinschaften, denen sie entstammen, hingezogen würden. Das Ergebnis wäre schliesslich die Auflösung der Schweiz und das Ende ihres Bestandes als Staat überhaupt. 10) Nun wird zwar das Aufgehen der Schweiz in Europa von vielen an sich nicht als Unglück betrachtet, wenn unter den Völkern Europas wirklich ein echtes Einheitsstreben vorhanden ist. Man ist aber in der Schweiz der Ansicht, dass es kein wirklich neues Zusammengehörigkeitsgefühl in Europa gibt, sondern dass vielmehr die latente Drohung des Ostens und die Aufmunterung von Amerika her die eigentlichen Triebkräfte der Einigungsbestrebungen sind. Der Bestand des vereinigten Europas wäre damit nur solange gesichert, als die derzeitige politische Notwendigkeit gegeben ist. Von der Schweiz aus gesehen ist diese Anschauung wahrscheinlich richtig, und sie trifft auch - vielleicht mit Ausnahme Österreichs - für die übrigen Nicht-EWG-Länder Westeuropas zu. Das Zusammengehörigkeits-

gefühl der EWG-Länder wurde sicherlich durch diese exogenen Einflüsse verstärkt, aber es stellt wohl auch ein echtes Bedürfnis zur Überwindung der Gegensätze durch die Bildung einer Gemeinschaft dar.

Auch die wirtschaftliche Situation gibt der Schweiz keine Veranlassung, von sich aus einen engeren Anschluss an die sie umschliessenden grösseren Staaten zu suchen. Ihr wirtschaftlicher Wohlstand nimmt eine Spitzenstellung in Europa ein, und die Schweiz hat es in der Vergangenheit verstanden, durch eine geschickte Wirtschaftspolitik ihre Industrie trotz des kleinen Binnenmarktes zu höchster Blüte zu entwickeln. "Die Schweiz ist wirtschaftspolitisch bis anhin so gut gefahren, dass unsere Interessen durch eine europäische Wirtschaftspolitik kaum besser wahrgenommen werden könnten". 11) Bei einer europäischen Wirtschaftspolitik, der sich die Schweiz ohne grosse Einflussmöglichkeiten unterwerfen müsste, befürchtet man ein verstärktes Übergreifen des Interventionismus, gegen den sich die Schweiz immer zur Wehr gesetzt hat. Einen Wettbewerb mit dem Ausland hätte die Schweizer Industrie zwar nicht zu scheuen. Man erwartet bei einer wirtschaftlichen Integration, die ausser freiem Güterhandel auch freie Beweglichkeit von Kapital und Arbeit einschliesst, aber namentlich nachteilige Auswirkungen auf den Wohlstand im Inland. Es ist verständlich, dass die Schweiz nicht ohne weiteres

---

10) "La réalisation du rêve d'une fédération européenne entraînerait donc fatalement la mort de la Suisse, dissoute audedans après avoir été domestiquée du dehors". William E. Rappard, La Suisse dans la communauté internationale, in: Die Schweiz, ein Jahrbuch, Bern 1954, S. 7

11) Hans Bachmann, Wirtschaftspolitische Zentralprobleme um die europäische Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 2

bereit ist, die Hebung des Wohlstands in ganz Westeuropa mit einer Wohlstandssenkung im eigenen Land zu bezahlen. Neben einer Wohlstandsnivellierung hätte die Schweiz ausserdem eine grössere Krisenanfälligkeit seiner Wirtschaft, die sich aus dem erhöhten Grad der Spezialisierung ergibt, hinzunehmen. Auch die Aufrechterhaltung des Neutralitätsstatus wäre in Frage gestellt, denn, selbst wenn sich im Kriegsfall die vertraglichen Bindungen lösen liessen, wäre es doch schwieriger als vorher, die Versorgung des Landes durch die eigene Wirtschaft sicherzustellen.

Die schweizerische Aussenhandelsstruktur zeigt uns, dass die Schweiz bei einem Beitritt zur EWG durch die Anwendung des gemeinsamen Aussentarifs einen sehr grossen Teil ihrer Einfuhren mit neuen hohen Zöllen belasten müsste, denn rund 58 % (1957) ihrer Einfuhren bezieht sie aus Nicht-EWG-Ländern. Diese Diskriminierung müsste sich auch auf ihre Ausfuhr auswirken. Wenn man in Betracht zieht, dass die Bedeutung der EWG-Länder als Absatzgebiet für schweizerische Exporte seit langem trendmässig zurückgeht, dann wäre der Schaden für den Aussenhandel der Schweiz bei einem Beitritt zur EWG wahrscheinlich grösser als bei ihrem Fernbleiben von dieser Gemeinschaft.

Obwohl die Schweiz der europäischen Integration mit grosser Skepsis gegenübersteht, kann sie sich als europäisches Land der nun in Gang gesetzten Entwicklung natürlich nicht entziehen. Durch ihre rechtzeitige Beteiligung an der Arbeit zur Gestaltung der Freihandelszone will sie ihre Vorstellungen, nämlich Föderalismus statt Wirtschaftsunion, zur Geltung bringen. Eine Freihandelszone, wie sie Grossbritannien vorgeschlagen hat, die allein die Liberalisierung des Güterhandels anstrebt, liegt auf der Linie der schweizerischen Handelspolitik. Man sieht zwar die Gefahr, dass auch ein solches

Abkommen auf die Dauer auf einen engeren Zusammenschluss hinführt, gibt sich aber zunächst damit zufrieden, dass einerseits keine vertraglichen Einschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit hingenommen werden müssen und dass andererseits keine Diskriminierung von seiten der EWG auftreten würde. Die Schweiz befürwortet die FHZ auch als Gegner der EWG, da sie von ihr eine Abschwächung der politischen Tendenz der EWG erhofft. 12)

Anteil der EWG-Länder am schweizerischen Aussenhandel

	Einfuhr in %	Ausfuhr
1890	69,0	52,9
1913	49,4	41,9
1938	52,3	39,7
1957	41,9	38,5

(Quelle: W. E. Rappard, L'intégration économique de l'Europe et la Suisse, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952, S. 301 ff., und Statistisches Jahrbuch der Schweiz)

Auch die Schweiz fordert die Berücksichtigung einiger Sonderwünsche: 13)

1. Die niedrigen Zollsätze (unter 12 %) sollen von der anfänglichen Zollsenkung ausgenommen werden.
2. Der neue schweizerische Zolltarif soll als Senkungsbasis anerkannt werden.
3. Die Papierindustrie fordert ein Sonderstatut.
4. Fiskalzölle sollen aufrechterhalten bleiben. (Diesen Wunsch unterstützen Grossbritannien, Dänemark, Griechenland, Irland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Türkei).

5. Die Ursprungsregeln sollen liberal gehandhabt werden, da die Schweiz als Verarbeitungsland möglichst viele seiner Produkte als Zonenwaren qualifiziert haben möchte.

6. Wettbewerbsregeln, welche die privatrechtliche Vertragsfreiheit beschränken, sollen nicht aufgestellt werden.

7. Ausweichklauseln sollen nur sehr selten angerufen werden können, damit nicht ein Land auf Kosten eines anderen seinen Anpassungsprozess aussetzen kann.

8. Der schweizerische Landwirtschaftsschutz soll weithin aufrechterhalten bleiben.

Man legt in der Schweiz grossen Wert darauf, dass in der Freihandelszone die Zusammenarbeit in einer wie bisher im Rahmen der OEEC gewohnten föderativen Form weitergeführt wird. Über den Inhalt des FHZ-Abkommens brachte der Handelsminister der Schweiz, H. Schaffner, die schweizerischen Vorstellungen auf folgende Formel:"In ihrem materiellen Gehalt sollte die Freihandelszone in möglichst realistischer, aber auch freiheitlicher

---

12) "Wenn diese Staaten (Grossbritannien, Skandinavien, Schweiz) die EWG ablehnen und dafür eine FHZ postulieren, so tun sie dies bis zu einem gewissen Grade gerade aus der Gegnerschaft gegen den politischen Zusammenschluss heraus, und wenn sie schliesslich einer FHZ beitreten sollten, so mit dem inneren Vorbehalt, der Tendenz zur politischen Integration entgegenzuwirken". Hans Bachmann, Die politische Bedeutung der Auseinandersetzungen über eine europäische Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958, S. 226

13) 87. Jahresbericht 1956/57 des Schweizerischen Handels- und Industrievereins

Weise den Abbau der von der OEEC noch nicht überwundenen Handelsschranken - vorab der Zölle - in vernünftiger schrittweiser Form verlässlich und für alle Mitglieder verbindlich in die Wege leiten. Auf die aus der Geisteswelt der Wirtschaftsunion stammenden Postulate der Gleichschaltung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, des Niederlassungs-und Wettbewerbsrechtes, der Schaffung von Investitions-, Sozial- und Adaptationsfonds kann für die Zielsetzung der Freihandelszone ohne Schaden verzichtet werden".[14)]

III. Kapitel: Ausblick auf die weitere Entwicklung

1. Die Situation beim Scheitern des Freihandelszonenplanes

Der Plan, in Westeuropa eine Freihandelszone zu schaffen und so den Freihandel unter den OEEC-Ländern herzustellen, konnte bis zur Mitte des Jahres 1959 noch nicht realisiert werden. Seinen ursprünglichen Zweck hat er nicht erreicht. Man kann unterstellen, dass ihm zu Anfang die Absicht anhaftete, die Bildung der EWG und die aus ihr resultierende wirtschaftliche Spaltung Westeuropas zu verhindern. Diejenigen Länder der OEEC, welche die Tendenz des wirtschaftlichen Zusammenschlusses zu einer Wirtschaftsunion mit ihren politischen Folgen ablehnten, wollten in einer Freihandelszone die Integration von vornherein auf einen freien Güterhandel beschränken. Nachdem nun aber der EWG-Vertrag zustandegekommen war, versprach die Freihandelszone in ihrer ursprünglich konzipierten Form wenig Erfolg. Die EWG-Länder wollen die einmal gebildete Gemeinschaft nicht wieder auflösen. Ein Festhalten am EWG-Vertrag liegt

---

14) H. Schaffner, Die europäischen Integrationsbestrebungen und die Schweiz, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 2612 vom 15.9.1957

dabei vor allem im Interesse Frankreichs, das bei der politischen Konstellation im Rahmen der sechs Länder eine ganze Reihe von Zugeständnissen zu seinen Gunsten durchsetzen konnte. Auch Italien wurde eine gewisse Sonderstellung zugebilligt. Insbesondere Frankreich dringt deshalb darauf, dass die wesentlichen Bestandteile des EWG-Vertrags auch in die Freihandelszone übernommen werden. Gleichzeitig begann sich auch ausserhalb der EWG die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Lösung der technischen Probleme allein, wie z.B. der Ursprungsfrage, die Aufrechterhaltung des Freihandels in Westeuropa auf lange Sicht nicht garantieren könne. Man wurde sich namentlich immer mehr der Schwierigkeiten des Zahlungsbilanzausgleichs bewusst, die bei freiem Güterhandel ohne eine Koordinierung weiterer Bestandteile der von den einzelnen Staaten betriebenen Wirtschaftspolitik auftreten müssten. Aus zwei Gründen schien also eine Modifikation des ursprünglichen Planes notwendig; wegen der Situation nach der Bildung der EWG einerseits und wegen der wirtschaftlichen Folgen des Freihandels andererseits. Damit stellte sich aber heraus, dass die Konstruktion einer Freihandelszone viel schwieriger werden musste als die der EWG.

Eine Freihandelszone, die alle OEEC-Länder einschliesst, umfasst eine ganze Anzahl von Ländern, nämlich die Nicht-EWG-Länder, denen der politische Wille zur Einigung Europas fehlt. Selbst wenn man von dieser Tatsache absieht, sind die Schwierigkeiten eines internationalen Abkommens viel grösser als im Fall der EWG, da die Interessenlage der in Frage kommenden Länder viel differenzierter ist. Da sind die beiden neutralen Staaten Österreich und die Schweiz, da ist Grossbritannien mit seinen politischen und wirtschaftlichen Bindungen des Commonwealth und schliesslich einige sog. Entwicklungsländer, die von einer wirtschaftlichen Partnerschaft in erster Linie wirtschaftliche Hilfe

und nicht Wettbewerb unter gleichen Voraussetzungen erwarten. Diese wenigen Bemerkungen zeigen uns, wie schwierig es sein muss, die verschiedenen Wünsche auf einen Nenner zu bringen, besonders wenn eine Kompromissbereitschaft auf politischem Gebiet weithin fehlt. Diese Kompromissbereitschaft konnte in der kurzen Zeit vom Entstehen des Freihandelszonenplanes bis zum Inkrafttreten des EWG-Vertrags nicht so sehr wachsen, um auch die restlichen 11 OEEC-Länder einer Wirtschaftsunion näher treten zu lassen. Andererseits waren die EWG-Länder gerade jetzt, als ihr geplanter Zusammenschluss Wirklichkeit zu werden begann, zu grossen Zugeständnissen nicht bereit. Besonders Frankreich, das immer ein zeitliches Nachhinken (décalage) der Freihandelszone vertreten hatte, kam es nicht ungelegen, dass am 1. Januar 1959 noch kein Übereinkommen erzielt worden war.

Die Frage, ob sich auf lange Sicht auch die heute noch widerstrebenden Staaten zu einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die über den freien Güterhandel hinausgeht, bereitfinden werden, lässt sich heute schwer beantworten. Für die nahe Zukunft sind jedenfalls die Aussichten auf eine Einigung über die Form der wirtschaftlichen Integration ganz Westeuropas nicht sehr vielversprechend. Hingegen wirkt sich schon jetzt die EWG auf den Aussenhandel der Nicht-EWG-Länder aus, obwohl die 10 %ige Zollsenkung vom 1. Januar 1959 noch nicht stark ins Gewicht fällt. In Österreich und in der Schweiz macht es sich bemerkbar, dass Kunden in EWG-Ländern im Hinblick auf die nächsten Zollsenkungsetappen schon heute Lieferanten, die im EWG-Gebiet ansässig sind, bevorzugen. In Österreich ist besonders die Eisen- und Stahlindustrie gefährdet, da Österreich nicht Mitglied der Montanunion ist, was sich seit dem Ende der Übergangszeit in dieser Gemeinschaft auf die österreichische Ausfuhr von schwerindustriellen Produkten nach Italien nachteilig auswirkt. Vor

allem auch die Textilindustrie der beiden Länder befürchtet beim weiteren Kontingentsabbau in der EWG eine Schrumpfung ihrer Exporte.

Bei dem augenblicklichen Stagnieren der Freihandelszonenverhandlungen bleiben unseren beiden Ländern nur wenige Alternativen, die eine Diskriminierung durch die EWG abzuwenden versprechen. Eine davon wäre ein nachträglicher Beitritt zu der Gemeinschaft. Für die Schweiz kommt diese Lösung allerdings aus früher schon dargelegten Gründen nicht in Betracht. In Österreich jedoch glaubt man in manchen Kreisen, die Mitgliedschaft in der EWG mit der Neutralität vereinbaren zu können. Man ist sich dort aber darüber im klaren, dass bei einem Beitritt im jetzt schon fortgeschrittenen Stadium noch weniger Sonderwünsche eine Berücksichtigung durch die sechs Länder finden würden, als bei einer Mitarbeit von Anfang an zu erwarten gewesen wären. Österreich müsste vermutlich die Verpflichtungen der EWG übernehmen, ohne eigene Bedingungen stellen zu können.

Ein zweiter Weg wäre der Anschluss an die EWG als assoziierter Staat. Dazu wären bilaterale Verhandlungen notwendig, in denen die Schweiz vermutlich ein günstigeres Ergebnis herbeiführen könnte als Österreich. Zwar ist auch der Schweiz mit der Herstellung der Konvertibilität in Europa ein gewichtiges Druckmittel verlorengegangen, das sie mit ihrer Drohung, aus der EZU auszutreten, bis vor kurzer Zeit noch besessen hatte. Die grossen EWG-Länder haben aber ein Interesse daran, ihre Aussenhandelsbeziehungen mit der Schweiz nicht zu verschlechtern, da ihre Ausfuhr in dieses Land die Einfuhren aus der Schweiz weit übersteigt. Die österreichische Verhandlungsposition dagegen wird durch die Tatsache geschwächt, dass Österreich mit seinem Aussenhandel äusserst stark von den EWG-Ländern abhängig ist und nur wenige Ausweichs-

möglichkeiten hat. Allein politische Überlegungen, nämlich dass man Österreich nicht in die Arme des Ostblocks treiben will, würden Österreich in solchen Verhandlungen vielleicht Erfolge bringen können.

In letzter Zeit hat man sich in Österreich und in der Schweiz verschiedentlich mit dem Gedanken einer Zollunion der beiden Länder beschäftigt. Der wirtschaftliche Gewinn aus einer solchen Zollunion wäre jedoch recht bescheiden. Der Handelsverkehr der Schweiz mit Österreich beläuft sich auf einen Anteil von 2.8 % (1957) am gesamten schweizerischen Aussenhandel. Bei Österreich ist der entsprechende Anteil mit 6.2 % (1957) des Gesamtaussenhandels etwas grösser. Die Quote des Aussenhandels der beiden Länder, die bei einer Zollunion Österreichs-Schweiz in den Genuss des Freihandels käme, ist jedoch so klein, dass der Vorteil des freien Handelsverkehrs kaum ins Gewicht fiele. Die Möglichkeiten, den Handel zwischen beiden Ländern zu intensivieren, sind ausserdem nicht hoch einzuschätzen. Die wirtschaftliche Struktur der beiden Länder ist heute ziemlich ähnlich und eine potentielle Komplementarität, die sich nach einer Anpassungsfrist in eine tatsächliche Komplementarität verwandeln könnte, ist nicht festzustellen. Lediglich Österreich könnte einige Vorteile erwarten. Erstens könnte sein Kapitalmangel durch schweizerische Investitionen behoben werden, und zweitens würde durch einen Zusammenschluss mit der Schweiz seine aussenwirtschaftliche Stellung gestärkt werden.

In der Schweiz ist aber für eine solche Lösung, die praktisch keine Verbesserung der eigenen Lage verspricht, keine Neigung vorhanden. Hier ist man vielmehr an Massnahmen interessiert, die geeignet sind, die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas doch noch zu verhindern. Einzelaktionen der Nicht-EWG-Länder gegenüber der EWG, wie z.B. bilaterale Verhandlungen oder Abwehrmassnahmen, sieht man dabei nicht als geeignete Massnahmen an, da der

EWG-Block viel zu stark ist, um von einzelnen Ländern aufgebrochen werden zu können Als aussichtsreichste Alternative bietet sich unter diesem Gesichtspunkt die Bildung eines Gegen-Blocks an, der in Verhandlungen als gleichwertiger Partner auftreten kann.

2. Die kleine Freihandelszone von sieben Nicht-EWG-Ländern

Schon zu Beginn des Jahres 1958, als die Freihandelszonenverhandlungen in eine Sackgasse zu geraten drohten, bahnte sich die Bildung eines solchen Gegen-Blocks an Diese Entwicklung stellte Österreich vor eine äusserst schwierige Entscheidung. Der Anteil seines Aussenhandels mit der EWG ist so gross, dass seine Teilnahme an einem Anti-EWG-Block ausserordentlich ungünstige Auswirkungen nach sich ziehen kann. Die restlichen OEEC-Länder spielen dagegen im österreichischen Aussenhandel eine nicht annähernd gleich bedeutende Rolle. Wenn Österreich dennoch bei einem Anti-EWG-Block mitarbeitet, so nur deshalb, weil es sich eine vollkommene Isolierung nicht leisten kann, und weil es wie die Schweiz hofft, dass ein Gegen-Block die Chancen einer Übereinkunft mit der EWG erhöht.

Im April 1958 entwarfen die Arbeitgeberverbände der sog. "Six Non-Six", das sind Grossbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Österreich und die Schweiz, unter dem Namen "Euromarket" ein neues Freihandelsprojekt. Die Übergangsperiode dieses gemeinsamen Marktes sollte mit seinen Etappen der Beseitigung von Handelsschranken derjenigen der EWG gleichgeschaltet werden, damit jederzeit die Möglichkeit einer Vereinigung der beiden Blöcke bestünde. Mit dem vorgesehenen Mehrheitsvotum der gemeinsamen Institutionen , welche die Inanspruchnahme von Ausweichklauseln überwachen sollten,

gaben die "Six Non-Six" in diesem Projekt eine der Grundvorstellungen des ursprünglichen Freihandelszonenplanes, nämlich das Einstimmigkeitsprinzip, auf, und näherten sich somit mehr dem Gedanken der Wirtschaftsunion an. Das Projekt, das nur als Empfehlung an die Regierungen anzusehen war, sah ferner die allmähliche Herstellung des freien internationalen Kapitalverkehrs und die Freiheit der Niederlassung von Unternehmungen, jedoch nicht der Freizügigkeit für Arbeitskräfte vor. Es sprach sich auch scharf gegen jede Art von sozialer Harmonisierung und Vereinheitlichung der internationalen Arbeitsbedingungen aus.

Zu dieser zweiten Sechsergruppe gesellte sich inzwischen auch Portugal. Auf Initiative der schwedischen Regierung wurde Anfang Juni 1959 in Stockholm eine Konferenz von Sachverständigen der "Äusseren Sieben", wie diese Ländergruppe jetzt genannt wird, einberufen, auf der die Bildung einer kleinen Freihandelszone beraten werden sollte. Nach nur zweiwöchiger Dauer führte diese Konferenz zu einer grundsätzlichen Einigung. Im wesentlichen scheinen für die kleine Freihandelszone die Euromarketpläne der Arbeitgeberorganisationen übernommen worden zu sein. Der Zollabbau soll zeitlich parallel mit der EWG durchgeführt werden, sodass die beiden Blöcke in jedem Zeitpunkt assoziiert werden können, wenn es zu einer Verständigung kommt. Die Ursprungsfrage soll sehr liberal geregelt werden. Es ist vorgesehen, dass eine ganze Reihe von Waren, z.B. Rohstoffe und zum Teil auch Halbfabrikate, einer Ursprungskontrolle überhaupt nicht unterworfen werden. Staatliche Industriesubventionen sollen in Zukunft nicht mehr gestattet sein. Ferner hat man sich auch auf gewisse einheitliche Regeln für den Wettbewerb in der kleinen FHZ geeinigt, diese Regeln im einzelnen aber noch nicht ausgearbeitet. Dagegen sollen weder supranationale Behörden gebildet noch die Finanz-, Währungs- und

Sozialpolitik oder andere Zweige der Wirtschaftspolitik harmonisiert werden. Der Agrarsektor soll eine noch nicht im einzelnen festgelegte Sonderbehandlung erfahren. Als oberste Institution ist ein Ministerrat vorgesehen, in dem jeder Mitgliedsstaat durch ein Kabinettsmitglied vertreten ist. Dieser Ministerrat soll vor allem handelspolitisch einschränkende Massnahmen, die ein Mitgliedsland bei besonderen Schwierigkeiten wiedereinführen kann, auf ihre Berechtigung überprüfen. Er kann in solchen Fällen Mehrheitsbeschlüsse fassen und somit unter Umständen einen Staat gegen seinen Willen zwingen, seine Abwehrmassnahmen wiederaufzuheben.Diese Neuerung gegenüber dem ursprünglichen Freihandelszonenplan mag unbedeutend erscheinen. In Wirklichkeit stellt sie aber einen ganz entscheidenden Schritt dar, weniger ihrer Auswirkungen wegen, sondern weil hier die sieben Nicht-EWG-Länder zum ersten Mal einer supranationalen Lösung zugestimmt haben. Damit kommen die "Äusseren Sieben" der EWG schon einen wichtigen ersten Schritt näher.

Eine Annäherung an die EWG mit dem Ziel der Vereinigung der beiden Wirtschaftsblöcke war eines der Hauptanliegen der Stockholmer Konferenz. Besonders die Schweizer Delegation war bemüht, einen provokatorischen Charakter der kleinen Freihandelszone gegenüber der EWG möglichst zu vermeiden. 15) Dennoch beabsichtigen die sieben Staaten natürlich, ihre Übereinkunft und später ihren Freihandel untereinander als Druckmittel

---

15) Vgl. "Der Plan einer kleinen Freihandelszone", in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 162 vom 15.6.1959

gegenüber der EWG zu benutzen, um so die Gespräche über die grosse Freihandelszone wieder in Gang zu bringen. Während zwar, wie wir schon früher festgestellt haben, ein Zusammengehörigkeitsgefühl an sich in den "Äusseren Sieben" nicht vorhanden ist, genügt doch die gemeinsame Furcht vor einer Diskriminierung durch die EWG und die daraus resultierende Abwehrstellung, um die sieben Staaten zu gemeinsamen handelspolitischen Aktionen zu bringen. Auch die Frage der dänischen Agrarausfuhren, die das schwierigste Problem der kleinen Freihandelszone darstellte, konnte durch das Entgegenkommen Grossbritanniens einer Lösung nähergebracht werden. Ende Juli 1959 trafen sich die von den Regierungen der "Äusseren Sieben" beauftragten Minister wiederum in Stockholm und beschlossen die Bildung einer kleinen Freihandelszone in der durch die erste Stockholmer Konferenz konzipierten Form.

Nach dem erfolgreichen Zustandekommen dieser kleinen Freihandelszone verbessern sich schliesslich auch wieder die Aussichten für eine wirtschaftliche Integration ganz Westeuropas. Die Stockholmer Beschlüsse haben nach kurzer Zeit einige weitere OEEC-Staaten dazu angeregt, ebenfalls Anschluss an den grossen europäischen Markt zu suchen. Am 25. Juli 1959 erteilte der Ministerrat der EWG seine grundsätzliche Zustimmung zur Aufnahme Griechenlands in die Gemeinschaft mit dem Status eines assoziierten Mitglieds. Die Aufnahme der Türkei, die ebenfalls um eine solche Mitgliedschaft bei der Gemeinschaft nachgesucht hatte, wurde am 13. September 1959 beschlossen.

Innerhalb der EWG wird besonders die Bundesrepublik Deutschland ein starker Fürsprecher einer umfassenden Integration sein, denn ihr Aussenhandel mit den "Äusseren Sieben" ist sehr umfangreich, sodass die Bildung eines Gegen-Blocks sehr nachteilige Auswirkungen auf den deutschen Aussenhandel haben kann.

Beispielsweise wurde von Kreisen der deutschen Automobilindustrie schon kurz nach der Bildung der kleinen Freihandelszone eine Übereinkunft mit dieser Ländergruppe gefordert, da man in diesem Industriezweig eine Diskriminierung der umfangreichen Automobilexporte in dieses Gebiet befürchtet. Gleichzeitig lässt die wirtschaftliche Stabilisierung in Frankreich erhoffen, dass auch dieses Land mit der Zeit eine weniger ablehnende Haltung gegenüber der grossen Freihandelszone einnehmen wird.

Schlusswort

Die Bestrebungen zur wirtschaftlichen Integration Europas haben Österreich in eine zwiespältige Situation gebracht. Was die öffentliche Meinung anbetrifft, könnte Österreich einer der eifrigsten Mitarbeiter bei einem engen Zusammenschluss europäischer Staaten sein. Es hat sich aber zur Neutralität verpflichtet und kann bei der heutigen politischen Lage diesen Grundsatz nicht preisgeben, auch dann nicht, wenn mit ihm manche wirtschaftliche Nachteile verbunden sein werden. Es wurde in letzter Zeit in Österreich zwar verschiedentlich der Standpunkt vertreten, die EWG-Mitgliedschaft sei mit dem Neutralitätsstatus vereinbar. Wir können uns dieser Ansicht nicht anschliessen, denn die EWG wird nach und nach die Souveränität ihrer Mitglieder immer mehr einschränken. Es war aber nicht die Aufgabe der vorliegenden Arbeit, diese staats- und völkerrechtliche oder schliesslich politische Frage zu entscheiden. Wir wollten vielmehr die wirtschaftliche Lage Österreichs und der Schweiz darstellen, die Probleme, die sich aus den Integrationsbestrebungen ergeben, aufzeigen und die Nachteile und Vorteile für die beiden Volkswirtschaften bei der Entscheidung für oder gegen den europäischen Markt zusammenstellen. Österreich hat sich zunächst gegen eine Mitgliedschaft bei der

EWG entschieden, obwohl es danach mit grossen Nachteilen für seinen Aussenhandel rechnen muss. Es hat auch bisher nicht versucht, eine andere Form des Anschlusses an die EWG zu finden. Ob diese Entscheidung endgültig ist und auch dann aufrechterhalten bleibt, wenn die Bildung des Anti-EWG-Blocks die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas auf lange Sicht nicht verhindern kann und wenn sich nach dem Ablauf der Übergangsperiode die Diskriminierung der österreichischen Ausfuhr in die EWG voll auswirken wird, erscheint allerdings zweifelhaft. Möglicherweise müsste sich dann Österreich doch zu einem Alleingang entschliessen, um an dem für seinen Aussenhandel wichtigen EWG-Markt teilnehmen zu können.

Für die Schweiz kann man diese Möglichkeit wohl mit Sicherheit ausschliessen. Ihre Abneigung gegen die europäische Integration wird verständlich, wenn man in Betracht zieht, welche wirtschaftlichen und politischen Vorteile ihr in der Vergangenheit die Wahrung ihrer Selbständigkeit gebracht hat. Schon früher hat sich die Schweiz erfolgreich gegen eine Diskriminierung ihres Aussenhandels durch europäische Länder zur Wehr gesetzt, sodass man in der Schweiz auch für die Zukunft auf die Widerstandskraft der starken inländischen Wirtschaft vertraut. Es ist heute jedenfalls in der Schweiz noch keinerlei Bereitschaft vorhanden, den für sie so vorteilhaften Neutralitätsstatus aufzugeben. Ein allmählicher, langsamer Gesinnungswandel in der Schweiz wäre nur dann zu erwarten, wenn sich die Idee der europäischen Einigung auf die Dauer als beständig erweist und damit die verteidigungsbereite Neutralität überflüssig macht.

Literaturverzeichnis

I. Allgemeines

1. Bücher und Aufsätze

Albrecht, Karl	Probleme und Methoden der wirtschaftlichen Integration, Kiel 1951
Bachmann, Hans	Westeuropäische Wirtschaftsunion oder wirtschaftliche Zusammenarbeit, St. Gallen 1950
Derselbe	Europäische Standortbestimmung in Politik und Wirtschaft, Zürich 1955
Derselbe	Wirtschaftliche Zentralprobleme um die europäische Freihandelszone. in: Aussenwirtschaft 1958
Derselbe	Die allgemeinen Aspekte der wirtschaftlichen Integration Westeuropas, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952
Derselbe	Die Verhinderung von Handelsumlenkungen in einer Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958
Derselbe	Die Integration der Agrarmärkte, in: Aussenwirtschaft 1958
Derselbe	Die politische Bedeutung der Auseinandersetzung über eine europäische Freihandelszone,

in:Aussenwirtschaft 1958

Baillod, P.A. — Die Zollbelastung der Einfuhr, Winterthur 1957

Baudhuin, Fernand — Die Kleinstaaten und der Gemeinsame Markt, in: Europa - Besinnung und Hoffnung, hrgb. von A. Hunold, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1957

Below, Fritz — Wirtschaftsintegration und Integrationsstatistik, Berlin 1957

Bertin-Roulleau, J. — Auf dem Wege zur landwirtschaftlichen Integration Europas, in: Wirtschaftsdienst 35,1955

Binswanger,Hans-Christoph — Ausweitung oder blosse Verlagerung des Aussenhandels in einer europäischen Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958

Cornides, Wilhelm — Politische Aspekte der gegenwärtigen Integrationsbemühungen, in: Europa-Archiv Nr. 9 vom 5.5.1958

Coudenhove-Kalergi, R. — Paneuropa, Wien-Leipzig 1924

Czech, Viktor — Die Kartellgesetzgebung in Europa, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr.4/1956

Delpérée, Albert — Soziale Aspekte der Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958

Eber, Charles	Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Systematische Übersichtstafel, Baden-Baden/Bonn 1958
Gatz, Werner	Europäische Wirtschaftsintegration und Handelspolitik, in: Welt-Wirtschafts-Archiv 1955 II
Giersch, Herbert	Einige Probleme der kleineuropäischen Zollunion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1957
Guglia, Otto	Kampf um Europa, Föderationen und Föderationsversuche in Europa im 19. und 2o. Jahrhundert und ihre historischen Grundlagen, Schriftenreihe der österreichischen UNESCO-Kommission, Wien 1954
Haberler, Gottfried	The Theory of International Trade, London - Edinburgh - Glasgow 195o
Derselbe	Die wirtschaftliche Integration Europas, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957
Haesele, Kurt Werner	Europas letzter Weg, Frankfurt/Main 1958
Hantos, Elemer	Europäischer Zollverein und mitteleuropäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin 1928

Harrod, R.F.	Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Bern 1948
Derselbe	Die Koordination der Währungs- und Konjunkturpolitik in einer europäischen Gemeinschaft, in: Aussenwirtschaft 1958
Hartog, F.	European Economic Integration: A Realistic Conception, Welt-Wirtschafts-Archiv 1953 II
Heeckt, Hugo	Der Verkehr als Integrationsfaktor der Europawirtschaft, Kiel 1956
Kahmann, H. und Köllner, L.	Europäische Wirtschaftspolitik, Münster/Westf. 1957
Keiser, G.	Das System der Freihandelszone als ein Weg zu grösseren Märkten, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957
Keller, Theo	Finanzielle Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Aussenwirtschaft 1957
Derselbe	Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmungen in der Freihandelszone, in: Aussenwirtschaft 1958
Kneschaurek Francesco Eisenbeiss, Werner	Die sozialen Leistungen der Arbeitgeber in verschiedenen OEEC-Staaten, in: Aussenwirtschaft 1958

Kraus, Otto	Theorie der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen, Berlin 1956
Krumhoff, Joachim	Gemeinsame Wege der europäischen Agrarwirtschaft, Kiel 1957
Küng, Emil	Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), Zürich/St. Gallen 1952
Derselbe	Probleme der westeuropäischen Landwirtschaftsintegration, in: Aussenwirtschaft 1953
Lutz, F.A.	Die Konvertibilitätsdiskussion, in: Die Konvertibilität der europäischen Währungen, hrgb. von A. Hunold, Zürich 1954
Lademann, John	Probleme des auswärtigen Realaustauschverhältnisses, Zürich 1955
Derselbe	Währungspolitische Probleme der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Aussenwirtschaft 1958
Mahr, Alexander	Europäische wirtschaftliche Integration und Konjunkturentwicklung, in: Zeitschrift für Nationalökonomie 1956
Meade, James Edward	The Theory of Customs Unions, Amsterdam 1955
Derselbe	Problems of Economic Union, London 1953

Derselbe	The Balance-of-Payments Problems of a European Free Trade Area, in: The Economic Journal 1957
Meyer, Fritz W.	Über die Auswirkungen von Zollpräferenzen, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957
Derselbe	Stabile oder bewegliche Wechselkurse?, in: Ordo 1951
Müller-Armack, A.	Stil und Ordnung des europäischen Wirtschaftsraumes, in: Zeitschrift für Nationalökonomie 1956
Myrdal, Gunnar	Internationale Wirtschaft, Berlin 1958
Naumann, Friedrich	Mitteleuropa, Berlin 1915
Ohlin, Bertil	Interregional and International Trade, Cambridge/Mass. 1933
Ouin, Marc	L'OECE et le Marché Commun, Les raisons d'être d'une union économique de dix-sept, Paris 1957
Rittershausen, H.	Internationale Handels- und Devisenpolitik, Frankfurt/Main 1955
Röpke, Wilhelm	Internationale Ordnung, Erlenbach-Zürich 1945
Derselbe	Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft, in:

	Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957
Sannwald, Rolf und Stohler, Jacques	Wirtschaftliche Integration, Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses, Tübingen 1958
Scitovsky, Tibor	Economic Theory and Western European Integration, London 1958
Seraphim, H.J.	Koordinationsprobleme der Agrarpolitik der am gemeinsamen Markt beteiligten Länder, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für Vinzenz Schumy, Wien 1958
Schüller, R.	Freihandelszonen, in: Aussenwirtschaft 1950
Steffen, H.	Politische Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Aussenwirtschaft 1957
Stützel, Wolfgang	Freihandel und nationale Wirtschaftspolitik, in: Europa-Archiv Nr. 9 vom 5.5.1958
Tinbergen, Jan	Customs Unions: Influence of their size on their effect, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Heft 3 1957

Triffin, Robert — Europe and the money muddle. From bilateralism to near-convertibility, 1947 - 1956, Yale Studies in Economics Nr. 7, New-Haven - London 1957

Veit, Otto — Die güterwirtschaftlichen Probleme der Währungsneuordnung in Europa, Frankfurt/Main 1954

Viner, Jacob — The Customs Union Issue, New York - London 195o

Derselbe — Studies in the Theory of International Trade, New York - London 1937

Wagenführ, Rolf — Integration und europäische Sozialpolitik, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft 1957

2. Sammelwerke, Berichte etc.

Abel, W./Howald, O./ Lagler, E./Seraphim H.-J.: Probleme einer europäischen Agrarintegration, München o.J.

Die Agrarwirtschaft im Gemeinsamen Markt, hrgb. von Ernst Engel, Hamburg-Berlin 1957

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Wortlaut des Vertrages, Bielefeld 1958

Europa - Besinnung und Hoffnung, hrgb. von A. Hunold, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1957

Europäischer Markt und Aussenwelt, eine Vortragsreihe, Industrie- und Handelskammer Stuttgart 1958

Freier Handel in Westeuropa, Gemeinsame Stellungnahme der Industrieverbände und Arbeitgeberorganisa-

tionen von Österreich, Dânemark, Norwegen, Schweden, Schweiz, Grossbritannien, Wien 1958

Handbuch der Europäischen Wirtschaft. Eine Sammlung der Verträge aller wichtigen Bestimmungen mit Erläuterungen über EWG, FHZ usw., hrgb. von Ingo W. Reuss, Baden-Baden/Frankfurt-Main 1957

Die Konvertibilität der europäischen Währungen, hrgb. von A. Hunold, Zürich 1954

Der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC), Handbuch 1956, hrgb. vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bad Godesberg 1956

OEEC - Veröffentlichungen: Achter Bericht, Europa heute und 196o, Paris 1958

Economic Problems in Austria and Switzerland, Paris 1958

Rapport sur la possibilité d'instituer une zone de libre échange en Europe, préparé pour le conseil de l'OECE par une groupe de travail spéciale, Paris 1957

OEEC at work for Europe - An account of the activities of OEEC, Paris 1957

OEEC - History and Structure, Paris 1957

Statistical Summary of Agricultural Production and Food Consumption in the OEEC Countries, Paris 1957

Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Bericht einer Sachverständigengruppe

des Internationalen Arbeitsamtes (sog. Ohlin-Bericht), Genf 1956

Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/Main 1957

Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit internationaler und europäischer Organisationen, Frankfurt/Main 1957

3. Zeitschriften und Zeitungen

Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart

Der Volkswirt, Frankfurt/Main

Europa-Archiv, Frankfurt/Main und Wien

Industriekurier, Düsseldorf

Internationale Zeitschrift des Gemeinsamen Marktes, Brüssel

Ordo

The Economic Journal

Welt-Wirtschaftliches Archiv, Kiel

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Zeitschrift für Nationalökonomie, Wien

II. Österreich

1. Bücher und Aufsätze

Augenthaler, Johannes — Changes in the Structure of Austria's Foreign Trade, in: "A Survey of Austria, The Statist, London Mai 1956

Battaglia, R.	Ein Zoll-und Wirtschafts-bündnis zwischen Österreich Ungarn und Deutschland, Wien-Leipzig 1917
Bonner, Josef	Strukturwandlungen und Nachkriegsprobleme der Wirtschaft Österreichs, Kieler Studien Nr. 13, Kiel 195o
Hantos, Elemér	Die Neuordnung des Donau-raumes, Wien 1935
Heinrich, Walter	Österreich und das Ringen um Europas Wirtschafts-einheit, in: Osterreichi-sches Bank-Archiv, Heft IV 1958
Holzinger, Otto	Schutzmassnahmen für das Kleinbauerntum in Oster-reich, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Fest-schrift für V. Schumy, Wien 1958
Hudeczek, Carl	Wege und Ziele der Wirt-schaft Österreichs, Wien 1958
Igler, Hans	Austria's Investment Policy, in: "A Survey of Austria", The Statist, London, Mai 1956
Kamitz, Reinhard	Financial Stability: The Key to Economic Expansion, in: "A Survey of Austria", The Statist, London Mai 1956
Knapp, Horst	Der Schilling ist fast so,

konvertibilitätsreif wie die DM, in: Berichte und Informationen des Österreichischen Forschungsinstituts für Wirtschaft und Politik, Salzburg, Nr. 602 vom 31.1.1958

Lagler, Ernst — Europäische Freihandelszone und Osterreichs Bergbauerntum, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy, Wien 1958

Leopold, Rudolf — Österreichs Landwirtschaft und die Freihandelszone, in: Der österreichische Volkswirt, Nr. 13 vom 28. 3. 1958

Derselbe — Entwicklungsphasen der österreichischen Agrarpolitik nach dem zweiten Weltkrieg, in:Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy, Wien 1958

Mahr, Alexander — Österreich und die europäische Wirtschaft, in: Österreich und die Welt, Heft 1/1956

Mayer, Hans — Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung 1848 - 1948, Wien 1949

Nemschak, Franz — Auswirkungen der Liberalisierung auf die österreichische Wirtschaft, Wortlaut des Vortrags im

	Protokoll der Vollversammlung des Beirates für die Statistik des Aussenhandels am 3.5.1955 in Wien
Nemschak, Franz	Österreichs Wirtschaft nach dem Staatsvertrag, Wien 1955
Derselbe	Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945 - 1955, Wien 1955
Derselbe	Investitionsfinanzierung und Kapitalmarkt, Wien 1954
Derselbe	Liberalisierung und Zollpolitik in Österreich, Wien 1954
Philippovich von, E.	Ein Wirtschafts- und Zollverband zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn, Wien 1915
Pütz, Theodor	Die sozialen Probleme in der österreichischen Nationalwirtschaft, Brüssel 1955
Derselbe	Österreich und der grosse Markt, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy, Wien 1958
Romanik, Felix	Der Leidensweg der österreichischen Wirtschaft 1933 - 1945, Wien 1957
Rohtschild, Kurt	Kein Platz für kleine Staaten, in: Arbeit und Wirtschaft, Wien, Nr. 11/1957

Royer, Jean — Probleme des österreichischen Aussenhandels im Lichte internationaler Zusammenarbeit, Beilage zu Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 4/1956

Schantl, Maximilian — Die Integration Europas und die verkehrspolitischen Fragen in den Randgebieten, in: Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Wien, Heft 3/4 1958

Steden, Anton — Agrarzölle und Agrarschutz in Österreich seit der Jahrhundertwende, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy, Wien 1958

Stöger-Marenpach, F. — Problems of the Balance of Payments and Foreign Exchange Policy, in: "A Survey of Austria", The Statist, London Mai 1956

Thoma, Franz — Progress in Agriculture, in: "A Survey of Austria", The Statist, London Mai 1956

Derselbe — Aufgaben der österreichischen Agrarpolitik im Hinblick auf den gemeinsamen Markt, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy, Wien 1958

Vopodivec, Alexander — Kapitalmangel und Kapital-

bildung in Österreich, Wien 1955

Weber, Wilhelm — Österreichs Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsordnung, Wien 1957

Wolf, Alfred — Die weltwirtschaftliche Bedeutung Österreichs und der Schweiz und die Gegenüberstellung der beiden Länder im Rahmen der Weltwirtschaft, Diss. Hochschule für Welthandel, Wien 1952

2. Sammelwerke, Berichte etc.

Der Aussenhandel Österreichs in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, hrgb. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1946

Auslandskapital für Österreich, Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 4/1956

Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien

Beilagen zu diesen Monatsberichten:

Nr. 2o, Juli 1953, Österreich und das europäische Zahlungsbilanzproblem

Nr. 24, Febr.1954, Zur Reform des österreichischen Zolltarifs

Nr. 3o, Juni 1955, Lohnkosten und Produktivität in Österreich und im Ausland

Nr. 37, Juni 1956, Produktionsvolumen und Produktivität der österreichischen Landwirtschaft

Nr 41, Okt. 1956, Preise und Austauschrelationen im österreichischen Aussenhandel 1924 bis 1955

Nr. 49, Okt. 1957, Der Obst-, Gemüse-, und Weinbau Österreichs in einem integrierten europäischen Markt

Nr. 53, Aug. 1958, Der österreichische Osthandel

Monatsberichte der Creditanstalt-Bankverein, Wien

Österreichisches Jahrbuch 1957, hrgb. vom Bundespressedienst, Wien 1958

Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für Vinzenz Schumy, Wien 1958

Österreich und die europäische Integration, hrgb. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1957

Österreichs Industrie und der Europäische Markt, hrgb. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, 1. Teil, Wien 1957, 2. Teil, Wien 1958

Das österreichische Landwirtschaftsproblem, Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 5/1956

Österreichs Wirtschaft und die europäischen Integrationsprojekte, Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 3/1957

Praktische Fragen der Integration - Die Randlage Österreichs, Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter. Wien, Nr. 1/1958

Die Anpassung der Produktionsstruktur, Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 2/1958

Probleme der "internen Integration", Sammlung von Aufsätzen in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien, Nr. 4/1958

Österreich und die europäische Wirtschaft, Sammlung von Aufsätzen in: Österreichische Monatshefte, Wien, Nr. 12/1957

Österreichische Nationalbank, Bericht über das Geschäftsjahr 1957 mit Rechnungsabschluss 1957, Wien

Sonderprobleme der österreichischen Industrie, Memorandum der Vereinigung Österreichischer Industrieller, Wien 1958

Staatsvertrag, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, Wien 1955

3. Zeitschriften und Zeitungen

Agrarische Rundschau, Wien

Arbeit und Wirtschaft, Wien

Berichte und Informationen des Österreichischen Forschungsinstituts für Wirtschaft und Politik, Salzburg

Der Österreichische Volkswirt, Wien

Die Presse, Wien

Internationale Wirtschaft, Wien

Internationaler Holzmarkt, Wien

Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Wien

Neues Österreich, Wien

Österreichische Monatshefte, Wien

Österreichische Neue Tageszeitung, Wien

Österreichisches Bank-Archiv, Wien

Wiener Zeitung, Wien

Wirtschaftspolitische Blätter, hrgb. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien

4. Statistische Quellen

Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1957, hrgb. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1958

Statistik des Aussenhandels Österreichs 1957, hrgb. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Wien 1958

Statistische Übersichten, Beilagen zu den Monatsberichten des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien

III. Schweiz

1. Bücher und Aufsätze

Aebi, Peter	Schweizerische Handelspolitik, in: Aussenwirtschaft 1956
Bachmann, Hans	Die Welthandels-Charta und die Schweiz, St. Gallen 1948
Derselbe	Von den Grundlagen der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945
Derselbe	Die Schaffung einer europäischen Freihandelszone in schweizerischer Sicht, in: Internationale

	Zeitschrift des Gemeinsamen Marktes, Juni 1958
Bauer, Hans	Die Schweiz vor europäischen Tatsachen, Basel: Europa-Union 1953
Bernet, Arthur	Die europäische Wirtschaftsintegration in schweizerischer Sicht, in: Schweizerische Schreinerzeitung, Zürich, Nr. 19, 2o, 21 und 22/1957
Böhi, Hans	Die Schweiz im welt- und binnenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945
Bosshardt, Alfred	Aussenhandel und Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz, in: Aussenwirtschaft 1958
Derselbe	Die Aussenhandelspolitik des schweizerischen Bundesstaates 1848 - 1948, in: Aussenwirtschaft 1948
Derselbe	Die schweizerische Zollpolitik und die Integration der europäischen Wirtschaft, in: Zollrundschau, Bern, Nr. 4/1957
Derselbe	Die Schweiz im Kampf mit dem Protektionismus der Grossmächte, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945

Binswanger, H. Ch. — Europäische Zollunionspläne in der Schweiz vor dem ersten Weltkrieg, in: Aussenwirtschaft 1958

Freymond, J. — La Suisse et l'Europe, in: L'Unification Economique de l'Europe, Neuchâtel 1957

Gasser-Stäger, W. — Die Stellung der Landwirtschaft in der schweizerischen Volkswirtschaft, in: Wirtschaft und Recht 1955, Zürich

Gautier, Victor — Le marché commun et la Suisse, in: Révue économique franco-suisse 1957

Gsell, Emil — Volkswohlstand und Lebenshaltung in der Schweiz, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945

Guggenheim, Paul — Die Schweiz und die europäischen Integrationsbestrebungen, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 658 vom 9.3.1957 und Nr. 669 vom 10.3.1957

Hagemann, Max — Die europäische Wirtschaftsintegration und die Neutralität und Souveränität der Schweiz, Basel 1957

Hartmann, Elisabeth — Die schweizerischen Bank- und Kapitalmarktverhältnisse nach dem ersten Weltkrieg unter besonderer Berücksichtigung des ausländischen Fluchtkapitals, Diss. Mannheim 1949

Hindrichs, G.	Die Schweiz und Europa, in: Europa-Archiv Heft 16/1956
Holenstein, Thomas	Die Schweiz und die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, in: Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft für 1956/57, Zürich
Homberger, Heinrich	Schweizerische Aussenhandelspolitik, in: Die Konvertibilität der europäischen Währungen, hrgb. von A. Hunold, Erlenbach-Zürich 1954
Derselbe	Europäische Integration und schweizerische Zollpolitik, in: Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft für 1956/57, Zürich
Hotz, Jean	Die Schweiz und die Probleme der Welthandelspolitik, in: Festgabe für Paul Gysler, St. Gallen 1953
Howald, Oskar	Einführung in die Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse, Bern 1946
Derselbe	Europäische Freihandelszone und schweizerische Landwirtschaft, in: Österreich und die europäische Agrargemeinschaft, Festschrift für V. Schumy,

Wien 1958

Keller, Paul — Die Schweiz in der Hochkunjunktur, Aussenwirtschaftliche Probleme, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957

Keller. Theo — Das Kapital in der schweizerischen Wirtschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945

Kneschaurek, Francesco — Struktur und Entwicklung der aussenwirtschaftlichen Leistungsbilanz der Schweiz, in: Aussenwirtschaft 1952

Krapf, K. — Der Fremdenverkehr in der wirtschaftlichen Integration Europas, in: Tätigkeitsbericht 1956/57 des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, Bern

Küng, Emil — Bilateralismus und schweizerische Handelspolitik, Zürich-St. Gallen 1953

Derselbe — Der Schweizer Franken als harte und weiche Währung, in: Aussenwirtschaft 195o

Derselbe — Zur Problematik des schweizerischen Kapitalexportes, in: Aussenwirtschaft 1955

Küng, Heinrich — Streiflichter zur schweizerischen Wirtschaftspolitik, Basel-Tübingen 1957

Näf, Werner	Vom Wesen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945
Niehans, Jürg	Die Schweiz in der Hochkonjunktur, Binnenwirtschaftliche Probleme, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957
Nydegger, Alfred	Die soziale Harmonisierung in der Freihandelszone und ihre Folgen für die Schweiz, in: Aussenwirtschaft 1958
Petitpierre, Max	Die internationale Wirtschaftszusammenarbeit und die Schweiz, in: Jahresbericht der Zürcher Volkswirtschaftlichen Gesellschaft für 1951/52, Zürich
Petricevic, Jure	Wirtschaftliche Probleme der Kleinbauernbetriebe in der Schweiz, Brugg 1956
Rappard, William E.	La Suisse dans la Communauté Internationale, in: Die Schweiz, ein Jahrbuch, Bern 1954
Derselbe	L'integration économique de l'Europe et la Suisse, Le problème envisagé du point de vue politique, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952
Derselbe	La Suisse et le marché du

monde, in: Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft, St. Gallen 1945

Senglet, Jean-Jacques — Die Entwicklung der schweizerischen Bruttoinvestitionen in Anlagen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1957

Stisser, Reinhold — Grundgedanken, Methoden und Ergebnisse der schweizerischen Agrarmarkt- und Ernährungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Getreidemarktes, Kiel 1953

Stopper, Edwin — Die Schweizerische Zahlungsverkehrspolitik, in: Aussenwirtschaft 1956

Stucki, W. — 25 Jahre schweizerische Aussenhandelspolitik, in: Festgabe für Werner Schulthess, Zürich 1938

Tscharner, Johannes — Die Schweiz liegt in Europa, Zürich 1954

Winterberger, Gerhard — Probleme der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Bern 1957

Zimmerer, Carl Gerhard — Die Liberalisierung, ein Beitrag zum Problem der europäischen Integration unter besonderer Berücksichtigung der schweizerisch-westdeutschen Wirtschaftsbeziehungen, Diss. Genf, Frankfurt/Main 1953

2. Sammelwerke, Berichte etc.

Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Bern 1955

Kartell und Wettbewerb in der Schweiz, Bern 1957

Das Nachkriegsjahrzehnt, Politik und Wirtschaft 1946 - 1955

Probleme der schweizerischen Zolltarifrevision. Veröffentlichung Nr. 12 des Schweizerischen Instituts für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, St. Gallen 1951

Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft - Gemeinschaftswerk, hrgb. vom Schweizerischen Institut für Aussenwirtschafts- und Marktforschung, St. Gallen 1945

Schweizerische Nationalbank, fünfzigster Geschäftsbericht 1957

Schweizerischer Handels- und Industrieverein. Jahresberichte und Mitteilungen über die vom Vorort behandelten Geschäfte für die Jahre 1956, 1957 und 1958

Verhandlungsbericht der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft vom 23. und 24. Mai 1952 auf dem Bürgenstock, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1952

3. Zeitschriften und Zeitungen

Aussenwirtschaft, Zürich und St. Gallen

Basler Nationalzeitung, Basel

Die Weltwoche, Zürich

Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Revue économique franco-suisse

Schweizerische Schreinerzeitung, Zürich

Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Basel

Wirtschaft und Recht, Zürich

Zollrundschau, Bern

4. Statistische Quellen

Statistische Jahrbücher der Schweiz, hrgb. vom Eidgenössischen Statistischen Amt, Bern

Statistischer Anhang der Aussenwirtschaft

L e b e n s l a u f

Am 23. April 1932 wurde ich als Sohn des Direktors der C.H. Burk GmbH, Oskar Liener und seiner Frau Friedel geb. Schwarz in Stuttgart geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Meine Schulzeit, die im Frühjahr 1938 begonnen hatte, schloss ich am 5. Juni 1951 mit der Reifeprüfung an der Wilhelms-Oberschule in Stuttgart ab. Am 1. Juli 1951 trat ich in der Firma Zeiss Ikon AG in Stuttgart eine kaufmännische Lehre an. Diese Lehrzeit beendete ich am 24. April 1953 mit einer Prüfung vor der Industrie- und Handelskammer in Stuttgart. Bis zum 3o. September 1953 war ich anschliessend als kaufmännischer Angestellter in der Exportabteilung der Firma Zeiss Ikon AG tätig. Am 1. November 1953 begann ich an der Technischen Hochschule Stuttgart mit meinem Studium der Wirtschaftswissenschaften. Nach drei Semestern wechselte ich die Hochschule und setzte im Sommersemester 1955 mein Studium an der Universität Tübingen fort. Dort legte ich am 7. Mai 1957 die Diplomprüfung für Volkswirte ab. Von August 1957 bis Mai 1958 hielt ich mich in den Vereinigten Staaten von Amerika auf. Durch Vermittlung der AIESEC (Association Internationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales) hatte ich für diese Zeit bei der Firma Bechtel Corporation in San Francisco eine Praktikantenstelle erhalten. Nach meiner Rückkehr nahm ich das Studium an der Universität Tübingen wieder auf und arbeitete an meiner Dissertation. Für das Studienjahr 1959/6o erhielt ich vom Consejo Superior de Investigaciones Científicas in Madrid ein Stipendium zum Studium an der Universität Madrid, wo ich mich gegenwärtig aufhalte.